

LE PRÉSIDENT DU REICH ALLEMAND

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Paul SZIGETI

JURY DE LA THÈSE

Président : M. Gilbert GIDEL.

Suffragants { M. BASDEVANT.
M. MESTRE.

EDITIONS ALBERT MECHLINCK

10, Rue Victor-Cousin
PARIS

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551822_0066

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions doi-
sent être considérées comme propres à leurs auteurs***

LE PRÉSIDENT DU REICH ALLEMAND

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Paul SZIGETI

JURY DE LA THÈSE

Président : M. Gilbert GIDEL.

Suffragants { M. BASDEVANT.
M. MESTRE.

EDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS

—
1932

LE PRÉSIDENT DU REICH ALLEMAND

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue par M. J. H. VAN DER WERF



Leiden, le 10 Mars 1904.
J. H. VAN DER WERF
Docteur en Droit

RECHTSGESCHIEDENIS

DE HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

1904

1904

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE	
SECTION I. — Election du Président du Reich allemand.....	15
I. Application du principe de l'éligibilité universelle. Seule condition : jouissance et exercice des droits civils et politiques ; les membres des dynasties déchues ne sont pas inéligibles ; la réélection est admise sans restriction. — II. Modalités du vote. Suffrage direct et universel. Tentatives pour rendre l'élection parlementaire. Le scrutin. Majorité absolue au premier tour, majorité relative au deuxième tour. — III. L'élection de 1925 et de 1932.	
SECTION II. — Le serment du Président.....	26
Sa signification morale. Etendue de l'engagement pris par le Président. Caractère du serment. Sanctions.	
SECTION III. — La durée des fonctions du Président.....	27
Origine française de la durée de 7 ans. Point de départ du délai.	
SECTION IV. — Le remplacement du Président du Reich.....	29
I. Distinction entre vacance et empêchement. a) Les cas de la vacance prématurée ; b) Les cas d'empêchement. Il n'y a pas de formule générale pour les reconnaître. Effet constitutif de la vacance et de l'empêchement. Difficultés en cas de contestation. Durée du remplacement. — II. Le Président empêché est remplacé immédiatement par le chancelier du Reich. S'il est à prévoir que l'empêchement (ou la vacance) se prolongera longtemps, le remplacement est réglé par une loi du Reich. Qui remplace le Président en cas de défaillance du Chancelier ? — III. Les pouvoirs du remplaçant. Il est lié par le contreseing.	
SECTION V. — Titre et traitement du Président.....	38

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Le Président du Reich représente l'Allemagne dans les relations extérieures.....

41

I. 1° Etendue des compétences du Président du Reich ; 2° Le Président du Reich représente l'unité et la continuité de la Nation. — II. Le Président seul représente le Reich à l'extérieur. Les déclarations personnelles du Président. — III. « Le Président conclut au nom du Reich les alliances et les autres traités avec les puissances étrangères » (art. 45. al. I, CW). a) Les négociations ; b) La ratification. Le Président du Reich ratifie de sa seule autorité les traités ayant un caractère purement administratif et les traités de haute politique. La déclaration de guerre doit être autorisée par une loi du Reich. « Les alliances et traités avec les états étrangers se rapportant à des objets de la législation du Reich nécessitent l'assentiment du Reichstag » (art. 45, al. III, CW). c). Valeur d'une ratification donnée sans l'assentiment du pouvoir législatif.

CHAPITRE II. — Le Président, intermédiaire entre le Reich et les pays

53

Traits principaux des relations juridiques entre le Reich et les Länder. Caractère fédéral du Reich. Droit du Reich. Droit des Pays. — I Le Président exécute les décisions du Staatsgerichtshof. La compétence du Staatsgerichtshof. Le jugement du Staatsgerichtshof. Le Président est libre d'ordonner ou non la Reichsexecution. Il est « le gardien de la Constitution ». — II. La Reichsexecution. Pouvoir discrétionnaire du Président. Pour procéder à la Reichsexecution une décision exécutoire préalable du Staatsgerichtshof est-elle nécessaire ? Le recours du Pays menacé a-t-il un caractère suspensif ? Moyens de contrainte dont dispose de Président. Rôle du Reichstag. — III. Conflits entre le Reich et les Pays. — A. Application de la Reichsexecution. — B. Conflits entre le Reich et les Pays, survenus à l'occasion des décrets de nécessité du Président du Reich.

	Pages
CHAPITRE III. — Le Président et le régime politique.....	65
SECTION I. — Introduction du régime parlementaire en Allemagne	65
Traits principaux du système imaginé par la Constitution de Bismarck. Rôle complexe du Chancelier. Les décrets de septembre et octobre 1918. La participation des députés au Bundesrat. Démission de Guillaume II. La réunion de l'Assemblée Nationale.	
SECTION II. — Le régime politique créé par la Constitution de Weimar	72
I. Le Président et le Reichstag. La Constitution de Weimar veut assurer l'équilibre et l'indépendance du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Les six projets de la Constitution. L'admission du système parlementaire dans la Constitution de Weimar. La direction de la politique peut appartenir au Reichstag, au Président, au Chancelier ou au Gouvernement.	
SECTION III. — II. Les rapports du Président et du Gouvernement	
Sous-Section I. — La formation du gouvernement.....	79
I. Les divers gouvernements allemands depuis 1919. — II. Les difficultés de constituer un gouvernement de coalition en Allemagne. Les prétentions des partis allemands à intervenir dans la formation du gouvernement. — III. Les crises ministérielles. L'intervention du Président en période de crise. La démission du cabinet. — IV. Le Président doit-il désigner un chancelier qui possède la confiance du Reichstag ou peut-il aussi constituer un gouvernement de minorité ou gouvernement de combat ? — V. Quelles sont les directives que le Président peut donner au chancelier lors de la formation du gouvernement ?	
Sous-Section II. — La collaboration du Président avec le gouvernement du Reich.	101
I. Séparation des pouvoirs entre le Président et le gouvernement. — II. Collaboration de ces deux organes.	
SECTION IV. — La dissolution du Parlement	105
Le droit de dissolution dans le régime monarchique. — I. Le but de ce droit est de maintenir constamment l'équilibre entre le Président et le Reichstag. Utilité et application de ce droit. Dissolution automatique du Reichstag en cas d'échec d'un referendum sur la destitution du Président. Les débats à Weimar sur l'admission du droit de dissolution dans la Constitution. Preuss a demandé que le décret de dissolution soit contresigné. Si le Président est en dé-	

saccord avec le gouvernement, il peut charger un chancelier de son choix de la formation d'un gouvernement de combat. Ce gouvernement étant responsable devant le nouveau Reichstag, le Président peut être obligé de rappeler le gouvernement ancien. En confiant le droit de dissolution à un Président responsable, la Constitution de Weimar n'a point modifié, mais au contraire perfectionné le régime parlementaire. — II. L'article 25 CW. Le contreseing du décret de dissolution. Le Président ne peut dissoudre le Reichstag qu'une seule fois pour le même motif. — III. Les dissolutions du Reichstag en 1924, 1928 et 1930.

SECTION V. — Les déclarations publiques du Président..... 124

SECTION VI. — La responsabilité du Président du Reich..... 133

Origine de la responsabilité. Le chef d'Etat doit-il être irresponsable et n'avoir qu'un rôle effacé ? a) 1° la responsabilité politique du Président ; 2° La responsabilité constitutionnelle ; b) La responsabilité pénale ; c) la responsabilité civile.

CHAPITRE IV. — La participation du Président à l'exercice du pouvoir législatif 139

SECTION I. — Le Président du Reich promulgue et publie les lois

I. Promulgation de la loi. Le Président doit vérifier la régularité constitutionnelle de la loi. L'irrégularité formelle se confond avec l'irrégularité matérielle. Examen de la constitutionnalité de la loi par les tribunaux. — II. Publication de la loi. Sa formule. — III. Cas exceptionnels prévus par la Constitution. 1° Veto suspensif du Président. Le referendum ; 2° Veto suspensif d'une minorité du Reichstag. La déclaration d'urgence ; 3° Désaccord entre le Reichstag et le Reichsrat.

SECTION II. — Le pouvoir réglementaire du Président. — I. Le Président du Reich, successeur des compétences réglementaires de l'Empereur 144

1° Il a le pouvoir réglementaire en matière de l'organisation des services publics (Organisationsgewalt) ; 2° Il a le droit de régler la forme et l'emploi du drapeau. Origine de ce droit ; 3° Il a une certaine compétence en matière de nationalité, et 4° en matière de statut des fonctionnaires ; 5° Il intervient pour régler les conditions de transport des émigrés ; 6° Autorisations que les consuls doivent lui demander ; 7° Il règle l'administration juridique consulaire.

	Pages
SECTION III. — Le pouvoir réglementaire du Président (<i>suite</i>). —	
II. Le pouvoir exceptionnel (Dictature) du Président du Reich (art. 48 CW)	148
Origine du pouvoir exceptionnel. La Reichsexecution et l'état de guerre dans la Constitution de 1871 (art. 19 et art. 68, CB.). Défaut de la loi complémentaire prévue à l'alinéa 5 de l'art. 48 CW. Il y a là une lacune importante de la Constitution de Weimar. — § 1. Délimitation de la question : a) Dictature et fédéralisme ; b) Dictature et « état de nécessité » ; c) Dictature et état de siège. — § 2. Etendue des pouvoirs du Président ; A) Constitutionnalité et légalité de la Dictature. Les deux aspects de la légalité. 1° Théorie de Carl Schmitt : La Dictature commissionnée, ses caractères, ses limites ; 2° Théorie de Grau, dite « de l'intangibilité de la Constitution » ; 3° Théorie intermédiaire d'Anschütz. B) Applications positives de l'article 48, al. 2. — I. Suspension des droits fondamentaux. La déclaration des droits. La garantie des droits. a) Suspension des droits fondamentaux prévue à l'art. 48, al. 2, CW. b) Le Président peut-il modifier les droits fondamentaux ? — II. Délégation des pouvoirs du Dictateur. Qui peut recevoir délégation ? Quels sont les pouvoirs que le Dictateur confie à ses délégués. — III. Etablissement de tribunaux extraordinaires. — IV. Développement d'un état de nécessité économique et financier. Assimilation d'une situation économique très compromise à « une menace grave de la sécurité et de l'ordre public ». Exemples de cette pratique. Les matières financières réservées à la loi le sont-elles d'une manière absolue ? Divers facteurs qui ont contribué au développement de la théorie de l'état de nécessité économique.	
CHAPITRE V. — Les fonctions exécutives du Président.....	183
SECTION I. — « Le Président du Reich nomme et révoque les fonctionnaires du Reich et les officiers, à moins qu'il en soit autrement disposé par la loi. Il peut déléguer à d'autres autorités le droit de nomination et de révocation. » (Article 46, CW.)	183
SECTION II. — « Le Président du Reich a le commandement suprême de toute la force publique du Reich. » (Art. 47, CW).	186
SECTION III. — Le droit de grâce	188
CONCLUSIONS	191
ABRÉVIATIONS	195
BIBLIOGRAPHIE	197

LE PRÉSIDENT DU REICH ALLEMAND

Introduction

« Il n'y a pas de société sans un ciment élémentaire. Une société peut comporter naturellement une grande diversité de tempéraments, beaucoup de variétés d'opinions, mais, pour qu'il y ait une société au sens précis du mot, il faut que tout le monde soit d'accord sur un certain minimum. Le minimum aujourd'hui, c'est l'adhésion à l'idée patriotique, au Moyen-Age le minimum c'était l'adhésion à la foi chrétienne » (1).

La guerre a secoué les assises des Etats belligérants. Parmi les Etats vaincus, il n'y en a aucun dont la constitution ait pu résister à ce cataclysme. Aussi, au lendemain de la guerre, il fallut reconstruire dans ces pays l'organisation générale de l'Etat. La foi patriotique a été cruellement éprouvée. Les conceptions matérialistes menaçaient de l'emporter partout. Plusieurs Etats connurent un régime ne cherchant que le bien-être matériel de leurs ressortissants, au mépris de toutes les traditions sociales, familiales ou patriotiques.

Dans ces Etats vaincus, démoralisés, il n'y avait plus de drapeau unique. Les groupes politiques ou ethniques se combattaient violemment et disloquèrent souvent des cadres millénaires. Des minorités agissantes réussirent par la terreur à opprimer leurs adversaires beaucoup plus nombreux. Or, pour que dans un pays un régime politique soit stable, il faut qu'il soit l'expression de la volonté du peuple ou bien qu'il soit

(1) M. Ollivier Martin à son cours de 1931-1932, page 201.

accepté par lui. C'est grâce au parti social-démocrate que l'Allemagne échappa à la terreur rouge. Au milieu du désordre, l'Assemblée Nationale constituante fut convoquée. La Constitution que cette Assemblée devait donner à l'Allemagne devait être l'expression des désirs de la Nation. Cette Assemblée devait créer une Allemagne nouvelle, ou plutôt encore devait créer l'Allemagne. En effet, jusqu'en 1919, et nous pouvons même dire jusqu'à aujourd'hui, l'Allemagne n'est pas un Etat au sens que nous donnons à ce terme. Hegel pouvait même dire que l'Allemagne porte cette malédiction, de toujours tendre à devenir un Etat sans jamais l'être. Or, aux divisions intérieures de l'Allemagne, à ces « querelles d'Allemands » venaient s'ajouter après 1919 les querelles sur la forme même de l'Etat.

Le régime démocratique peut-il fonctionner en pareilles circonstances? Comment « la volonté générale » pourra-t-elle être connue? Normalement l'opinion de la majorité est sensée être la volonté générale. Mais alors on suppose que, quelles que soient les divergences d'opinions qui peuvent exister à l'intérieur de la collectivité, les buts suprêmes de cette collectivité sont unanimement reconnus. La volonté de la majorité ne pourra être tenue pour l'expression de la volonté de l'ensemble de la collectivité que quand les questions posées intéressent de la même manière la majorité et la minorité.

Rousseau, dans le Contrat Social, a déjà insisté sur cette idée (2). En conséquence, la majorité n'a aucun droit d'imposer sa volonté à la minorité quand les questions qui se posent n'intéressent que la majorité, quand les mesures décidées ne le sont que dans l'intérêt de cette même majorité. Dans ce dernier cas, il s'agit tout simplement de l'oppression d'une minorité par la majorité. Or, en Allemagne, les partis qui combattent le régime existant refusent par cela même d'être soumis à la loi de la majorité. Depuis 1919, l'Allemagne nous offre ce spectacle désolant de n'être un ensemble politique que par une simple juxtaposition des Allemands, dont une grande partie ne reconnaît pas le régime qui tend à les réunir. Nous

(2) J.-J. Rousseau, Du contrat social (œuvres complètes, Paris, 1823, pages 94 et 104).

constatons à l'intérieur de ce pays des tendances centrifuges et surtout, parmi les partis politiques, nous remarquons que la majorité ne reconnaît pas la forme actuelle de l'Etat. Si dans ces conditions la Constitution se maintient encore, la raison en est que les partis de l'Extrême-Gauche, désireux d'établir l'esclavage des Soviets, et les racistes, impatients d'en finir avec « les ennemis de l'Allemagne » (la France, la Pologne, la Petite Entente, l'Eglise, la Finance franco-judaïque, etc.), se tiennent en équilibre. Au milieu de ces partis soucieux seulement de leur propre intérêt, nous trouvons un élément de stabilité et d'ordre, respecté à l'intérieur et écouté à l'extérieur, c'est le Président du Reich.

Elu par le peuple entier, lui au moins n'est pas seulement le représentant de la majorité, mais celui de la Nation.

En France, sous le régime actuel, la méfiance envers l'exécutif tend à devenir traditionnelle; cette méfiance est encore beaucoup plus marquée quand il s'agit du Chef de l'Etat allemand.

Le Président du Reich est considéré comme un ennemi naturel de la liberté dans un régime qui n'a pas encore montré tout son « venin ». Il se peut que le Président du Reich, abusant du pouvoir que lui donnent ses hautes fonctions, se tourne contre le régime qu'il devrait servir, mais si jamais il le fait, est-ce bien la Constitution qui en est responsable? Nous ne le croyons pas. Ce n'est pas par les dispositions de la Constitution qu'on peut empêcher une révolution de se produire. S'imaginer que la Constitution puisse fixer le sort de l'Etat, créer et maintenir le régime par sa seule vertu, c'est s'abandonner à une singulière illusion. Pas plus qu'elle ne peut empêcher une Révolution, la Constitution ne peut par elle-même être la cause réelle des changements du régime politique de l'Etat. On dit couramment que telle disposition constitutionnelle cache de graves dangers : cette remarque nous semble livresque. Au point de vue subjectif, l'évolution est « normale » quand elle tend vers un régime préféré à celui établi par la Constitution. Seront alors qualifiées de « dangereuses » les dispositions qui permettent de lutter contre cette évolution souhaitée, ou celles dont l'emploi peut favoriser le

développement du régime dans une autre direction. Au point de vue objectif, on doit constater que les constitutions, qu'elles soient rigides ou souples, évoluent continuellement. Cette évolution ne se fait pas toujours par une modification de la Constitution ou par l'application d'une disposition « dangereuse ». L'inapplication de certaines règles de la Constitution peut aussi entraîner un changement profond du régime. C'est le cas de la Constitution française, laquelle a prévu le système parlementaire et un exécutif fort, alors qu'aujourd'hui l'inapplication du droit de dissolution, du droit de demander une deuxième délibération, ainsi que la méconnaissance de l'irresponsabilité du Président de la République ont fini par rendre le Parlement omnipotent. Le pouvoir du Président de la République se réduit à une sorte de droit de présentation des futurs chefs du Gouvernement à l'agrément du Parlement. Remarquons qu'en Angleterre l'inapplication des prérogatives royales a aussi profondément modifié le régime.

Nous avons accoutumé de voir l'affaiblissement du chef de l'Etat et d'assister à l'augmentation correspondante des pouvoirs du Parlement. Par conséquent, l'évolution semble normale quand le régime prévu par la Constitution est faussé en faveur de l'Assemblée et cette évolution est considérée comme « contraire à la liberté » quand la balance penche du côté du Président. Or ce dernier cas semble se produire actuellement en Allemagne.

L'opinion que nous aurons de cette évolution sera différente selon que nous serons partisans ou non de l'exécutif fort.

Nous examinerons ici très succinctement deux points du problème de l'évolution de la Constitution de Weimar :

1° La Constitution de Weimar voulait-elle un Président fort ou faible, supérieur ou inférieur à l'Assemblée ?

2° Quelle est la situation du Président dans la pratique ? Le régime politique que la Constitution de Weimar a adopté est-il menacé par les pouvoirs que cette Constitution a attribués au Président ?

L'exécutif fort est-il vraiment à craindre ? Tant que la liberté politique devait être défendue contre l'arbitraire du souverain, le pouvoir exécutif était considéré comme un danger

pour cette liberté, mais depuis que le pouvoir appartient au peuple, l'exécutif ne doit plus être soupçonné. D'après l'opinion de Gambetta — dans la République — l'exécutif peut être particulièrement fort. Si en France la méfiance envers le chef de l'Etat s'explique à la rigueur, il n'en est pas de même à l'étranger. « Il n'est aucun esprit sage qui ne comprenne qu'à une démocratie aussi puissante, mais aussi inexpérimentée que la nôtre, il faut le contre-poids d'un pouvoir énergique et concentré... » disait Emile Ollivier au corps législatif, dans son discours du 27 mars 1865, et ces paroles semblent être dites pour l'Allemagne d'aujourd'hui.

A l'Assemblée constituante de Weimar tous les partis se sont prononcés pour l'institution d'un Président fort. Seuls les indépendants qui, s'inspirant des idées soviétiques, voulaient un collège à la tête de l'Etat, s'y sont opposés, mais ils n'ont formé qu'une minorité insignifiante. Les partis de droite, n'ayant pu lutter pour la monarchie, étaient tout naturellement portés à réclamer un Président fort. Les partis républicains, espérant que le Président serait le meilleur défenseur du nouveau régime, ont, non seulement consenti à créer un Président fort en confiant son élection au peuple, mais ils lui ont accordé des armes contre le Reichstag et, provisoirement en principe, ont admis dans la Constitution même une dictature présidentielle quasi-illimitée. L'institution d'une présidence forte était défendue au nom des idées démocratiques :

« Il n'y a pas de régime politique qui puisse accorder des moyens de puissance aussi largement que la démocratie, parce qu'elle est basée sur l'égalité des droits de tous les citoyens » (Discours du Député Petersen à la Séance de l'A. N. du 3 mars) (3).

Citons aussi les paroles du Ministre Schiffer : « Sous d'autres formes de gouvernement, il est possible de parler d'une méfiance naturelle du Parlement envers le Gouvernement. Dans d'autres régimes il existe en effet une opposition naturelle des divers facteurs de la législation. Par contre, dans la démocratie, il y a un accord de principe entre la majorité di-

(3) Toutes les traductions sont de l'auteur, sauf celles dont la source est indiquée. Les articles de la C. W. sont cités d'après l'ouvrage de M. Brunet.

rigeante du Parlement et le Gouvernement; par conséquent, cette majorité dirigeante est autorisée et même obligée d'accorder au Gouvernement tous les moyens de puissance dont elle admet la nécessité. C'est sa volonté qui sera réalisée et elle est responsable de ce que fait le gouvernement. On ne doit donc pas dire que la démocratie permet un Gouvernement fort, mais qu'elle y oblige ». (Séance de l'Assemblée du 3 mars). Remarquons que ce discours ayant été prononcé lors des débats sur les pouvoirs exceptionnels du Président (art. 48 C. W.), il est incontestable que quand Schiffer parle du Gouvernement, il pense avant tout au Président.

Ce régime démocratique, si généreux pour le pouvoir exécutif, comment les auteurs de la Constitution de Weimar le concevaient-ils?

La constituante a adopté dans des grandes lignes le régime que le Ministre Preuss lui a présenté dans ses divers projets? Preuss était un professeur de droit constitutionnel, un théoricien donc, et il avait le rare bonheur pour un savant de la science politique de voir sa conception transformée en réalité.

La Constitution que Preuss proposa devait permettre le fonctionnement d'un régime parlementaire idéal, c'est-à-dire se rapprochant le plus possible de la définition même de ce régime : collaboration équilibrée de pouvoirs indépendants (4). Cette conception idéale du parlementarisme, défendue par lui avec une très grande science et des arguments aussi clairs que convaincants, Preuss la tient de Redslob et de Dugnit. Mais les moyens avec lesquels il a essayé d'en obtenir la réalisation lui sont personnels.

Le projet de Preuss, en ce qui concerne plus spécialement le Président, est très bien éclairé par le rapport du député Ablass à la 8^e Commission. Nous croyons utile d'en traduire quelques passages : (4)

« Ce qu'on nous demande en général pour la création de notre nouvelle Constitution, c'est de ne pas suivre servilement les modèles existants, mais de chercher une voie nouvelle. Nous devons tenir

(4) L'indépendance des pouvoirs implique naturellement une séparation des pouvoirs. Mais l'expression « séparation des pouvoirs » (*Gewaltenteilung*) est employée en Allemagne dans un sens strict, et désigne alors le régime des Etats-Unis.

compte des changements de la situation juridique du Reich. Examinées à ce point de vue, les dispositions proposées dans le projet du Gouvernement nous paraissent apporter une solution excellente. Pour savoir comment nous devons organiser le sommet de notre système représentatif nous devons distinguer le système directorial et le système présidentiel. Le premier règne en Suisse. Là un collège, le Bundesrat, incarne le pouvoir suprême. Cette réunion du pouvoir entre les mains de plusieurs personnes n'est pas praticable dans un grand pays comme le Reich Allemand. Nous devons exiger, quoiqu'il arrive, que le sommet supérieur du Reich soit une personnalité puissante et qu'il ne soit aucunement lié par des directives, comme il pourra l'être avantageusement dans des petits Etats, la Suisse par exemple ; chez nous il doit y avoir une puissance individuelle forte pour former un contrepoids au Parlement. Aussi je suis amené à considérer que la création d'un directoire à la tête du Reich n'est pas possible. Il ne peut donc être question pour nous que du système présidentiel.

Si nous posons la question : Devons-nous suivre, et dans quelle mesure, un des systèmes présidentiels déjà existants ? nous apercevons que le projet suit sciemment une voie personnelle. Le pays dans lequel, à première vue, le système présidentiel est élaboré d'une manière analogue est la France. Mais la manière dont on élit, d'après la Constitution française, le chef de l'Etat ne correspond en rien au principe que nous avons suivi dans les partis déjà élaborés de la Constitution. En France, le Président est élu par l'Assemblée Nationale formée par la réunion des deux Chambres. Nous avons écarté le système des deux Chambres et nous avons placé le Reichsrat à côté du Reichstag uniquement pour remplir une fonction de contrôle. Déjà, à ce point de vue, la comparaison avec la France doit être écartée. De plus, nous avons la conviction qu'en faisant élire le Président par l'Assemblée Nationale, il en est résulté en France une situation constitutionnelle que nous devons qualifier de défectueuse. Nous voyons bien qu'en France le Président n'est qu'une figure représentative. Si nous parlons d'une personnalité puissante en France, nous ne pensons pas à Poincaré, mais à Clemenceau. Le peuple a sciemment renoncé là-bas à collaborer à la désignation de l'autorité suprême du Pays. Par conséquent, le Président est tombé en France au rang d'un instrument utile au Parlement. Le Parlement a obtenu, de ce fait, une omnipotence véritable. Ce n'est pas là le parlementarisme tel que nous le désirons, lequel est contrôlé continuellement par le Président, alors qu'en France le Président se plaît dans un repos heureux qu'il peut savourer pendant sept ans à condition qu'il entretienne de bonnes relations avec son Parlement. Le droit de dissolution du Président français est lié à la collaboration du Sénat et reste par conséquent entièrement sur le papier. La seule tentative dans l'histoire, où un Président ait essayé de l'employer contre le Parlement, n'a pas réussi comme nous le savons à Mac Mahon. Je suis donc convaincu que Redslob a raison quand il dit que le Parlementarisme français, tel qu'il est inscrit dans la Constitution, est

complètement déformé finalement. Je crois donc que nous faisons bien d'éviter dans notre Constitution, de suivre l'exemple de la présidence française.

Le système développé en Amérique est tout à fait différent. Le système de la présidence américaine a trouvé, à raison de la guerre, un grand nombre de partisans chez nous. La situation prépondérante et l'ascendant spirituel sur presque tous les pays, obtenus par Wilson au cours de la guerre, grâce à la Constitution américaine, ont éveillé chez beaucoup parmi nous le désir d'avoir également un Président qui puisse représenter le pays avec la même indépendance. Mais je suis convaincu que ce système non plus n'est pas fait pour nous, puisque nous avons adopté en principe le système parlementaire...

La situation du Président du Reich, du Gouvernement et du Reichstag est basée chez nous sur le principe fondamental du *Parlementarisme véritable*, par opposition à l'inauthentique dont j'ai parlé à propos de la République française. Le *Parlementarisme* français a un avantage dans l'intérêt de la puissance sans limite du Parlement, puisque ce dernier reste pendant plusieurs années sans être aucunement contrôlé par le peuple. Par conséquent la Démocratie, telle qu'elle existe en France, n'a plus aucune influence après les élections. Au contraire, le *Parlementarisme véritable* consiste en ce que le Parlement ne doit pas être omnipotent, qu'il doit subir un contrôle, exercé à son tour par une instance démocratique ; et cette instance démocratique, c'est chez nous le Président du Reich. Arrêtons-nous là. Ces deux instances, le Parlement, aussi bien que le Président, ont leur origine dans la même source, à savoir : la volonté du peuple. Par cela nous avons la garantie que si la volonté d'un de ces organes suprêmes s'égare dans une direction quelconque, l'autre pourra la corriger. Nous arrivons ainsi à posséder, en la personne du Président, un contrepoids à l'omnipotence du Reichstag. Cela ne veut pas dire qu'il y a une opposition entre les deux puissances puisque entre le Parlement et le Président se trouve, comme un trait d'union, le Gouvernement du Reich. Ce dernier est un organe mobile, intermédiaire entre les deux sommets. Il pourra amener une sorte de compensation et faire respecter les intérêts de chacun d'eux.

Je me suis permis d'insister sur le fait qu'au point de vue démocratique nous devons également exiger un tel rôle pour le Président. Ceci est exprimé dans le projet par le fait que le Président est élu par le peuple au vote secret et égal. Nous voyons qu'ainsi la situation du Président repose sur un plébiscite. Par cela le Président devient l'homme de confiance du Peuple. Il a besoin de cette confiance pour l'exercice de toutes ses fonctions et il doit être indépendant du Parlement, qu'il est appelé à contrôler ».

Le projet de Preuss et par la suite la Constitution de Weimar accordent au Président des pouvoirs très larges. Elu par le peuple le Président peut, au cours de ses fonctions, appe-

ler contre le Reichstag la décision du peuple. En prononçant la dissolution du Reichstag, il peut essayer d'obtenir une nouvelle majorité et en instituant un référendum sur une loi votée par le Reichstag il peut faire sanctionner sa politique personnelle. Le Président du Reich peut donc entrer en lutte avec le Reichstag. Mais déjà, d'une façon normale, il peut contrôler la constitutionnalité des lois (puisque'il n'est obligé de promulguer que les lois faites conformément à la Constitution). Il nomme tous les officiers et fonctionnaires et notamment il nomme et révoque le chancelier et les autres ministres. Enfin, dans les périodes de danger, il peut exercer une véritable dictature illimitée.

Doit-on en déduire que la situation du Président est particulièrement forte, qu'il est réellement l'organe suprême placé au-dessus même du Reichstag ?

La plupart des auteurs partagent plutôt l'opinion contraire. C'est qu'en effet, ces pouvoirs si étendus, le Président ne peut point les exercer seul, il doit obtenir pour tous ses actes le contre-seing d'un ministre. De plus, les mesures qu'il a pu prendre en vertu de l'article 48 peuvent être aussitôt réduites à néant sur une demande du Reichstag; enfin le Président du Reich n'est pas seulement responsable civilement et pénalement, mais encore politiquement, c'est-à-dire que sans lui reprocher aucun acte illégal ou anticonstitutionnel, le Reichstag peut proposer sa destitution.

Quand on examine les pouvoirs et prérogatives du Président on les trouve souvent très considérables et, par conséquent, dangereux pour le régime ; par contre, quand on se représente au contraire les garanties avec lesquelles la Constitution a entouré l'exercice de ses pouvoirs, on serait tenté d'affirmer que le Président ne pourra jamais les exercer. Ces deux opinions sont également fausses. Croyons-nous alors que les pouvoirs du Président et ceux du Reichstag sont de la même force ? Aucunement. En réalité, la Constitution admet aussi bien la suprématie du Président que celle de l'Assemblée; ou plutôt encore celui qui a le mieux réussi à comprendre et par suite représenter la volonté générale doit l'emporter.

En effet, quand une majorité stable ayant un programme clair et étant en accord avec le pays sera en conflit avec le

Président, nul doute que ce dernier sera vaincu. Comment pourrait-il recourir à un référendum contre une loi votée par le Reichstag, comment pourrait-il seul organiser un si vaste mouvement populaire, devant entraîner plus de la moitié des électeurs, soit actuellement plus de 20 millions de votants, à se prononcer contre la loi ? S'il s'obstine, dissout l'Assemblée, provoque le jugement du peuple, il devra craindre qu'au lieu d'être abattue, l'ancienne majorité ne revienne fortifiée par la lutte et ne se refuse alors à collaborer avec le Président. L'exemple de Mac-Mahon, de Millerand seront là pour le faire réfléchir.

Examinons l'hypothèse opposée. Au Reichstag, il n'y a pas de majorité pouvant représenter la volonté générale. Si à l'intérieur de l'Etat de vastes organisations se sont formées dont le but et l'objet ne sont pas identiques au but et à l'objet de l'Etat, les problèmes que pose la vie politique ne seront pas examinés par rapport à un but identique mais au contraire par des partis ayant des conceptions qui s'excluent. Et à défaut d'une majorité réelle, il n'y aura que des coalitions instables dont la principale raison d'être sera souvent le désir d'écarter du pouvoir les autres partis. Dans ces conditions, la situation du Président sera toute différente. Alors que le Reichstag représentera les divisions des idées politiques, le Président personnifiera l'unité de la volonté du pays. Le gouvernement qu'il formera ne sera pas une simple émanation de la majorité mais s'appuyant sur des partis faibles jouera souvent le rôle d'arbitre entre les extrêmes dont les forces opposées se neutralisent. Dans cette hypothèse le Président pourra alors recourir à la dissolution chaque fois qu'au Reichstag une majorité purement négative empêchera le fonctionnement du gouvernement.

En somme, ces deux organes : Président et Reichstag se tiennent en équilibre en ce sens que dans une situation théoriquement parfaite aucun d'eux ne doit l'emporter sur l'autre, mais, par une collaboration heureuse, ils doivent assurer le bon fonctionnement du régime. Dans la réalité cette situation idéale ne se produira que rarement et alors tantôt c'est l'un, tantôt c'est l'autre qui l'emportera. On serait même tenté de

dire que ces modifications sont dans une proportion inverse, c'est-à-dire plus le pouvoir d'un de ses organes augmente plus le pouvoir de l'autre diminue.

Le fonctionnement de ce régime devrait permettre que la volonté générale l'emporte toujours et on devrait laisser au libre jeu des forces politiques de déterminer l'évolution et d'augmenter ou de diminuer le pouvoir de ces organes suprêmes. Mais cette conclusion est loin d'être acceptée par tout le monde. En effet, comme nous venons de dire, le régime politique existant actuellement n'est pas accepté unanimement en Allemagne, et par conséquent, selon leur tendance politique, certains auteurs essayent de démontrer que le Président est supérieur au Reichstag, alors que d'autres prétendent le contraire. De même, parmi les hommes politiques ceux de droite aimeront stabiliser le régime en un moment où la balance penche en faveur du Président et tout naturellement les partisans du gouvernement de l'Assemblée trouvent l'évolution actuelle anticonstitutionnelle.

Examinons rapidement les propositions et les arguments proposés dans ces deux sens et ensuite nous examinerons qu'elle est, en réalité, la situation du Président.

Déjà lors des discussions à l'Assemblée nationale et à la 8^e Commission on voulait augmenter les pouvoirs du Président, le dispenser du contre-seing pour les décisions les plus importantes qu'il pouvait être appelé à prendre: la nomination du gouvernement, la dissolution du Reichstag et la soumission d'une loi au référendum. Ces propositions ont été souvent reprises depuis. Quelquefois par un détour, tout en maintenant l'obligation du contre-seing on voulait affranchir le gouvernement de la responsabilité parlementaire. Le parti populiste a notamment présenté un projet en ce sens en 1928. Ces propositions déguisent en réalité les désirs de revenir aux institutions monarchiques.

Les partis extrémistes sont même allés plus loin et ils ont proposé très sérieusement que par des mesures prises en vertu de l'article 48 le Président supprime la Constitution et institue une dictature raciste.

Un projet en ce sens était même présenté par le conseiller de Justice Class. Celui-ci ayant été déféré devant le Tribunal d'Empire (Reischgericht) fut acquitté sous prétexte qu'en présence de certaines affirmations doctrinales sur l'article 48, il pouvait croire de bonne foi qu'une pareille interprétation de cet article n'était pas anticonstitutionnelle. Ce fait est caractéristique et montre à quel point les idées sont troublées en Allemagne.

D'après une théorie présentée récemment avec beaucoup de force, la suprématie du Président ne serait pas de *lege ferende*, c'est-à-dire dans l'avenir, mais résulterait déjà du droit positif.

En tous les cas, il est certain qu'une évolution très notable eut lieu pendant la présidence de M. Hindenburg. Les paroles qu'il a prononcées lors de la prestation de son serment le 13 mai 1925 l'ont guidé pendant toute sa présidence.

« Le Reichstag et le Président du Reich font un tout en ce sens qu'ils sont tous les deux élus directement par le peuple. A eux deux, ils incarnent la souveraineté du peuple, qui constitue la base de toute notre vie constitutionnelle actuelle. C'est là le sens profond de la Constitution sur laquelle je viens d'engager solennellement ma parole d'homme; mais, tandis que le Reichstag est le lieu où se combattent les opinions des partis et les divergences des points de vue mondiaux, le Président du Reich doit s'efforcer de consacrer, au-dessus des partis, toutes les forces constructives au bien-être de la population. Je le répète : je me vouerai de toutes mes forces à cette noble tâche de concentration et d'union de notre peuple. Cette grande tâche me sera facilitée si au Reichstag la lutte des partis ne se livre pas pour obtenir des avantages en faveur d'un seul parti ou une seule classe sociale, mais pour savoir qui sert le mieux et avec le plus de succès la nation durement éprouvée ».

L'intervention du Président Hindenburg n'est au premier plan que depuis la constitution du cabinet de M. Brüning.

M. Brüning a formé son cabinet sans consulter les groupes mais il était particulièrement appuyé par le Président du Reich. Il a dû gouverner sans la collaboration du Reichstag à l'aide de l'article 48 C. W., ce qui lui fut possible parce que le Reichstag ne lui avait pas retiré expressément sa confiance.

Certains auteurs parlaient de la suspension du Reichstag, de

la suspension même de la Démocratie et de la dictature du Président. Ces affirmations sont par trop exagérées. Il n'y avait pas là une atteinte à la Constitution mais seulement un changement de la méthode politique.

M. Brüning n'a évidemment pas toujours tenu compte des divers groupes et il a souvent fait preuve d'initiative. Cette attitude est évidemment nouvelle en **Allemagne**.

Mais la constitution de Weimar admet pleinement que le Président du Reich, élu du peuple, représente la volonté de cette dernière avec autant de force que le Reichstag. De même que le Président du Reich, la Constitution invite et autorise le gouvernement à faire preuve d'une initiative en prenant une responsabilité personnelle. On ne peut dire par contre que la Constitution voulait le règne des fractions.

En ce qui concerne particulièrement l'article 48 il est incontestable que le Reichstag a été écarté alors qu'on prenait des dispositions que d'après la Constitution lui seul devait prendre. Mais on ne peut affirmer que l'emploi de l'article 48 était une atteinte à la Constitution et on ne peut parler par conséquent d'une véritable dictature; en effet, la constitution ne soumet l'application de l'article 48 qu'à une seule condition, c'est que les mesures prises soient aussitôt supprimées si le Reichstag l'exige. Tant que cette condition est respectée il ne peut être question d'une véritable dictature. Mais il y a là tout au moins une procédure de législation et de gouvernement imprévu par la Constitution. Seulement la Constitution n'a pas non plus prévu que le Reichstag serait d'une façon permanente incapable de produire une majorité féconde.

PREMIÈRE PARTIE

Election du Président du Reich Allemand ⁽¹⁾

« Le Président du Reich est élu par le peuple allemand tout entier. Tout citoyen allemand ayant accompli sa 35^e année est éligible. Une loi du Reich règlera l'opération électorale » (art. 41 C.W.). Cette loi sur l'élection du Président est celle du 4 mai 1920; elle est modifiée par la loi du 31 décembre 1923, par le décret du 6 mars 1924 (RGBl. I., p. 168) et par la loi du 15 mars 1925 (RGBl. I., p. 19).

I

Le principe de l'éligibilité universelle est rigoureusement appliqué ⁽²⁾ :

Pour être élu Président du Reich, la qualité de citoyen allemand jouissant de ses droits civils et politiques est une condition nécessaire et suffisante. Ce droit appartient, par assimilation, aux naturalisés. Le minimum d'âge, emprunté à la Constitution américaine, est de 35 ans. Les femmes sont éligibles, car l'égalité des droits et des devoirs civiques des deux sexes constitue un principe fondamental de la Constitution de Weimar (art. 109, al. 2) ⁽³⁾.

(1) VA. s. 22, p. 241; s. 39, p. 458 s.

Triepel, p. 52, 91 s., 119 s., 251 s., 260, 265 s.

(2) NV., t. 327, s. 46, p. 1305 C, 1306 C, 1312 B; s. 47, p. 1326 G.

(3) G. Kaisenberg, Sind Frauen zum Reichspräsidenten Wählbar Dans Preussisches Verwaltungsblatt, 1920, p. 333.

Toutefois, le souci d'observer scrupuleusement le principe de la séparation des pouvoirs a fait décider que le Président du Reich ne pouvait être en même temps membre du Reichstag (C. W., art. 44).

Les social-démocrates et les indépendants ont essayé d'introduire la proposition suivante dans la Constitution :

« Les membres des familles ayant régné en 1918 dans un des pays du Reich allemand sont inéligibles à la présidence du Reich ».

Cette question a provoqué de nombreux débats ⁽⁴⁾. Les partis réactionnaires ont combattu cette mesure au nom des « principes démocratiques ».

« Du moment que ce n'est pas le Reichstag, mais le peuple entier qui décide, on ne peut s'immiscer dans ses droits et exercer une tutelle sur la souveraineté nationale. Les élections doivent être libres ».

On a rappelé que quatre années plus tôt, au moment du jubilé du Roi de Wurtemberg, les social-démocrates ont déclaré que s'il n'était pas Roi, le pays de Wurtemberg l'élirait certainement comme Président. On a insisté sur l'esprit démocratique du Prince Max de Bade et sur l'attitude souvent loyale des autres princes envers la Révolution.

La mesure en question ne s'explique, objecta-t-on, que par une haine inavouable ou par la peur que le peuple ne veuille pas de la République.

Les social-démocrates et les indépendants ne pouvaient évidemment opposer aux arguments de la Droite que des raisons d'opportunité politique. « Les plus grandes démocraties se sont toujours assurées contre les visées et les ambitions de leurs présidents. Les partis de droite sont mal venus de protester au nom de la Démocratie. On n'a pas encore oublié cette législation et cette doctrine répressives inouïes avec lesquelles la Monarchie a défendu son existence. Or, la République est bien autrement menacée que ne l'était la Monarchie. Pen-

(4) NV., t. 326, s. 17, p. 347 C; t. 328, s. 63, p. 1820 D, 1821 BD, 1822-27; t. 329, s. 71, p. 2191 BC.

VA., s. 25, p. 278-9; s. 26, p. 285-6; s. 42, p. 541.

dant les 50 dernières années, on n'a pas tant écrit et agi contre la Monarchie que pendant une semaine contre la République. Nous n'avons pas peur, nous demandons une mesure préventive de bon sens » (Braun, Social-Démocrate, 63^e séance A.N.).

Les indépendants ne voulaient pas du tout de Président ; à plus forte raison demandaient-ils l'exclusion totale et pour toujours des dynasties.

Les démocrates ne partageaient pas les craintes de la Gauche. Ils protestaient de leur fidélité à la République, tout en combattant l'exclusion des princes. « Nous avons dit aux élections, et nous le répétons : le régime monarchique, qu'on a considéré comme une forteresse imprenable, a croulé sans résistance ou presque. Les dynasties sont écartées, tout cela est mort et personne n'espère pouvoir les ressusciter. Nous déclarons toujours que nous sommes partisans de la République et que nous la défendrons contre toute réaction. Mais nous avons confiance en le peuple allemand et nous sommes convaincus que la République se renforcera. Les propositions des social-démocrates et des indépendants dénotent une crainte exagérée » (Noske, démocrate, 63^e séance).

Haussmann a même dit — avec un mauvais goût incontestable — que l'Allemagne n'étant pas très riche en personnalités marquantes, il n'était pas admissible qu'elle se passe des mérites et des lumières des familles princières.

Le projet a été voté en deuxième lecture par 123 voix contre 117. Mais à la troisième lecture de la Constitution, on a purement et simplement supprimé cet article par 198 voix contre 141. Les démocrates ont voté avec la droite.

Nous croyons qu'il ne faut pas s'exagérer l'importance de ces débats. Ils ne permettent pas de juger de « la notion allemande de la Démocratie ».

Ces discussions éclairent une question d'opportunité politique plutôt que la substance et l'esprit de la Démocratie en Allemagne.

En France, c'est seulement en 1884 qu'on a décidé l'exclusion des membres des familles ayant régné sur la France et M. Barthélemy qualifie cette loi : « une mesure politique de

défense du régime républicain qui apporte une exception au principe de l'égalité des Français devant la loi » (Traité élémentaire du droit constitutionnel. Paris, 1926, p. 519).

Le Président sortant ou déchu est, immédiatement et indéfiniment, rééligible. L'article 43, alinéa 2, décide qu'un plébiscite refusant la destitution proposée du Président du Reich vaut réélection. On a estimé que l'insuccès du plébiscite prouve suffisamment la confiance de la Nation en le Président et qu'il est inutile de faire de nouvelles élections à une date plus rapprochée.

II. — MODALITÉS DU VOTE.

« Le Président du Reich est élu par le peuple allemand tout entier » (art. 41, al. 1, C.W.). En France, « le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des Députés réunis en assemblée nationale » (Loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 2). En Allemagne, le Président est élu par le Corps électoral composé de tous les citoyens, hommes et femmes, âgés d'au moins 20 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques. Chaque électeur a une voix. De nombreuses prescriptions concernant les élections au Reichstag sont également applicables à l'élection du Président du Reich, notamment en ce qui concerne la formation des circonscriptions électorales, les listes électorales, les cartes d'électeurs... le contrôle des élections et la publication des résultats.

Le Président est élu par le Corps électoral au suffrage direct et universel. Le principe de l'élection plébiscitaire ne fut pas contesté. « Les affirmations doctrinales touchant à la personne présidentielle et à son rôle dans la représentation nationale l'avaient déjà consacrée. Vouloir un Président, c'était vouloir qu'il fût élu par le peuple entier. Car c'est à cette condition seulement qu'il pouvait faire équilibre au Reichstag » (5).

Le Reichstag n'intervient que pour fixer le jour de l'élection. Ce jour doit être un dimanche ou un jour de fête légale ; il

(5) Vermeil, p. 181-2.

en est de même, le cas échéant, pour le deuxième tour. Le scrutin est secret (art. 125 C.W.).

Cependant, au début, il n'était pas certain que le système plébiscitaire fonctionnerait (6). Les social-démocrates ont réclamé, à partir de 1920, l'élection du Président par le Reichstag. Mais les autres partis, notamment le Centre, ont refusé d'admettre cette modification de la Constitution.

Le § 2a de la loi sur l'élection du Président (paragraphe ajouté par la loi du 13 mars 1925) a introduit le bulletin de vote officiel pour l'élection. Pour établir ce bulletin, il est nécessaire de connaître les candidats. Toute proposition indiquant un candidat (Wahlvorschläge) doit être signée d'au moins 20.000 électeurs. Il suffit toutefois de 20 signatures, si la proposition émane de groupes ayant fait des propositions aux élections du Reichstag et ayant obtenu au moins 500.000 voix en tout. De même, 20 signatures suffisent pour renouveler au deuxième tour des propositions déjà admises au premier tour. Ainsi, l'introduction du bulletin de vote n'était qu'un prétexte pour favoriser les grands partis et un premier pas pour rendre parlementaire l'élection du Président. Aussi, y avait-il de vives protestations, notamment de la part de la Saxe.

Aux propositions, on doit joindre : 1° une déclaration de candidature, c'est-à-dire une déclaration de consentement du candidat à figurer dans la proposition ; 2° une attestation des autorités communales certifiant que le candidat a accompli sa 35^e année au moment des élections, qu'il est citoyen allemand et qu'il possède les droits politiques ; 3° que les signataires des propositions sont électeurs. On n'exigera pas les pièces 2 et 3 si les faits sont notoires.

Les bulletins de vote sont imprimés et fournis par le gouvernement. Ils contiennent tous les noms proposés et admis par le président du Bureau électoral du Reich (Reichswahlleiter). Les électeurs indiquent, par une croix ou un autre signe

(6) Esmein II, p. 42, note 32. Brunet, p. 183. NV., t. 332, s. 152, p. 4794 B ; s. 158, p. 4987 A, 4996 B.

apposé à côté du nom, le candidat de leur choix. Mais les électeurs ne sont pas limités par les noms qui leur sont proposés; bien au contraire, ils peuvent voter pour une autre personne. Pour cela, l'électeur doit simplement inscrire dans un espace laissé en blanc, à cet effet, le nom de celui à qui il donne sa voix.

La procédure électorale n'est pas réglée par la Constitution, mais par une loi du Reich. Pour être élu au premier tour, il faut avoir la majorité absolue des suffrages exprimés. Au deuxième tour, la majorité relative suffit. Le second tour de scrutin n'est pas seulement une élection qui continue mais aussi une élection qui s'ouvre à nouveau. Il n'y a pas de ballottage, par conséquent on peut voter pour de nouveaux candidats (Loi du 4 mai 1920).

L'exposé des motifs de la loi rappelle les nombreuses discussions qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale sur la procédure électorale à adopter (7). L'Assemblée Nationale, n'ayant pu se décider ni pour le projet du gouvernement, ni pour celui de la Commission, a estimé qu'il serait nécessaire d'examiner plus tard cette question et, au lieu de régler le système électoral dans la Constitution, elle se contenta de laisser ce soin à une loi du Reich.

Le projet du gouvernement a prévu la majorité absolue au premier tour, la majorité relative, au deuxième tour, avec ballottage restreint aux deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour. On a reproché à ce projet de ne pas tenir compte du grand nombre des partis allemands. Il est en effet très difficile aux partis de s'entendre entre eux avant les élections puisqu'ils ne connaissent pas encore les chances de leurs candidats. Par conséquent, au premier tour, il y aura vraisemblablement de nombreux candidats et il est possible que les votes soient très partagés. Alors le ballottage aura lieu entre deux candidats n'ayant été désignés que par des fractions restreintes des électeurs et la grande majorité de ceux qui votent pour l'un des deux ne le fera que pour éviter l'élec-

(7) NV., t. 326, s. 4, p. 30 D; t. 327, s. 46, p. 1306 BD, 1310 C, 1312 A; s. 47, p. 1326 B; t. 328, s. 69, p. 2076 A, 2078 B, 2081 D
VA., s. 22, p. 232, 235; s. 25, p. 274, 280; s. 26, p. 292.

tion de l'autre candidat, encore moins désiré. La situation morale du Président s'en ressentira évidemment.

La Commission, n'ayant pas voulu le ballottage, a admis la solution opposée : majorité relative, un seul tour de scrutin. Ce projet évite les inconvénients du ballottage, mais, par contre, il mérite bien davantage que le projet du Gouvernement le reproche de rendre possible l'élection d'un candidat désigné par une fraction restreinte du Corps électoral.

D'après une troisième proposition, pour éviter le ballottage, on invitera les électeurs à indiquer deux candidats sur les bulletins. Si le candidat indiqué en premier lieu n'obtient pas le nombre de voix nécessaire, le vote compte alors pour le deuxième candidat. Ce projet suppose évidemment que les partis rapprochés s'entendent d'avance pour désigner leur deuxième candidat. Ce système évite les inconvénients du ballottage, mais il manque de clarté. De plus, il n'est pas assuré que les électeurs obéiront au mot d'ordre de leur parti. Un parti bien discipliné, dont les membres respecteraient le compromis, se trouverait nettement défavorisé vis-à-vis d'un parti mal organisé.

La procédure adoptée par la loi constitutionnelle du 4 mai 1920 n'impose plus aux partis le sacrifice de renoncer avant les élections à un candidat qui a peut-être de sérieuses chances de succès. Mais quand les divers prétendants ont déjà mesuré leur force, ils peuvent alors s'entendre sur la base des forces relatives qu'on vient de constater. Naturellement, il n'est point indispensable de respecter cette proportion; il est même parfaitement possible de s'entendre sur une personnalité qui n'avait pas fait acte de candidature au premier tour. Ainsi, on espère que le nombre des candidats sera très réduit au deuxième tour et que l'élu obtiendra, sinon la majorité absolue, du moins un nombre de voix beaucoup plus élevé qu'avec les autres projets. Les électeurs pourront voter selon leur libre conviction et l'élu sera vraiment l'homme de confiance de la Nation.

L'inconvénient de ce système, c'est qu'il rende presque toujours obligatoire un second tour de scrutin. Mais, le Président étant élu pour sept ans, l'inconvénient est minime.

Le résultat des élections est constaté par une Commission

(Reichswahlausschuss), contrôlé par le Tribunal des Elections (Wahlprüfungsgericht), et publié par le Ministre de l'Intérieur.

III

Cette procédure a été appliquée jusqu'ici deux fois. Le premier Président du Reich, Frédéric Ebert ayant été élu par l'Assemblée Nationale, devait rester en fonctions jusqu'à ce que son successeur soit désigné par l'élection populaire, mais il mourut avant (8); il fut d'abord remplacé par le Chancelier du Reich, puis la loi du 10 mars 1928 désigna le Président du Tribunal d'Empire, le Dr. Simons. L'élection a été alors fixée au dimanche 29 mars 1925. Sept candidats se présentèrent au premier tour de scrutin :

1° M. Jarres, candidat des nationalistes et des populistes : 10.387.593 voix ;

2° M. Otto Braun, ancien Président du Conseil Prussien, social-démocrate : 7.785.678 voix ;

3° M. Marx, ancien Chancelier d'Empire, leader du centre catholique : 3.883.676 voix ;

4° M. Thalmann, communiste : 1.669.553 voix ;

5° M. Hellpach, démocrate : 1.565.136 voix ;

6° M. Held, Président du Conseil de Bavière, populiste bavarois : 1.002.278 voix ;

7° M. Ludendorff, ancien quartier-maître : 284.471 voix.

Pour le deuxième tour de scrutin, les partis de gauche s'accordèrent à soutenir la candidature de Marx, alors que les partis de droite présentèrent celle de Feld Maréchal Hindenburg. La candidature de Hindenburg a suscité un véritable scandale à l'étranger : on craignait qu'il ne désire préparer le retour des Hohenzöllern.

Ces craintes, comme nous le savons depuis, n'étaient pas fondées. Hindenburg respecta avec autant de loyauté le serment qu'il a prêté sur la Constitution de Weimar que celui qu'il avait prêté à l'Empereur et dont il demanda d'être relevé.

(8) La loi du 27 oct 1922 fixait le terme de ses pouvoirs au 30 juin 1925; Ebert décéda le 25 février 1925.

Au second tour, qui eut lieu le 26 avril 1925, Hindenburg obtint 14.639.399 voix, Marx 13.752.640, Thalmann 1.931.591. Furent nulles : 21.910 voix. 80 % des électeurs participèrent au deuxième tour tandis que 68 % seulement ne le firent au premier tour.

ELECTIONS DU 13 MARS ET DU 10 AVRIL 1932

Premier tour : Résultats du scrutin du 13 mars :

Suffrages exprimés : 37.889.626.

M. von Hindenburg	18.650.730 voix, 46 %
M. Hitler	11.339.285 voix, 30,1 %
M. Thalmann	4.983.127 voix, 13,2 %
M. Duesterberg	2.557.590 voix, 6,8 %

Deuxième tour : Résultats du scrutin du 10 avril :

Suffrages exprimés : 36.491.694.

M. von Hindenburg	19.359.642 voix, 53,1 %
M. Hitler	13.417.460 voix, 36,8 %
M. Thalmann	3.706.388 voix, 10,1 %
8.204 voix nulles.	

L'élection a été précédée d'une lutte très intense. Le Chancelier du Reich, M. Brüning, avait essayé d'éviter cette lutte en proposant aux divers partis de prolonger par un vote parlementaire le mandat du Président du Reich, mais cette proposition échoua à cause de l'attitude des nationaux socialistes et des populistes. M. Hitler a exposé dans deux lettres ouvertes au Chancelier Brüning pourquoi il ne pouvait accepter sa proposition. Ces lettres, ainsi que la réponse de M. Brüning, ont été publiées dans *l'Europe Nouvelle* du 12 mars 1932. Nous avons traduit la réponse de M. Hugenberg (8) et la déclaration de M. von Hindenburg du 10 mars 1932 (9).

(8) Le Dr. Hugenberg, chef du parti populiste national allemand a remis le 12 janvier au chancelier du Reich l'écrit suivant :

Monsieur le Chancelier,

« Vous m'avez demandé hier quelle est l'attitude du parti populiste national allemand en présence de votre proposition sur la prolongation parlementaire de la durée des fonctions de Monsieur le Président du Reich, le général Feld Maréchal von Hindenburg. Vous ne pouviez, Monsieur le Chancelier du Reich, soulever cette question qu'étant sûr de l'assentiment du Centre et des social-démocrates. Or, ce sont les partis qui combattirent le plus ardemment à l'époque l'élection du Président du Reich et vous vous présentez avec l'appui de ces partis, à nous qui avons pris l'initiative de son élection et qui en avons imposé le succès. Vous fondez votre action sur la nécessité de renforcer « la stabilité » du pouvoir

gouvernemental dans la politique étrangère, mais, en même temps vous affaiblissez sensiblement cette stabilité en maintenant avec ténacité un gouvernement dans le Reich et en Prusse, alors que la majorité du peuple s'en est détourné. Vous affirmez encore que votre démarche est justifiée par l'effet qu'aura sur la politique extérieure une manifestation de confiance unanime envers Monsieur le Président du Reich. Nous sommes d'avis que la plus grande amélioration dans la situation de l'Allemagne résulterait au contraire d'une démission du cabinet actuel, son passé l'empêchant de manifester à l'étranger, d'une manière plausible, le changement dans la volonté du peuple allemand.

Vous avez désiré, Monsieur le Chancelier, que la réélection se fasse par une décision du Parlement. Or, d'après la Constitution l'élection du Président se fait directement par le peuple et transmettre ce droit au Reichstag est d'autant moins raisonnable que le Reichstag n'exprime plus la véritable opinion populaire. En tant que vieux partisans du général Feld Maréchal, que nous respectons avant comme après, nous croyons être autorisés à faire remarquer que la manière dont on veut le mêler à des discussions de parti et à des discussions parlementaires ne correspond pas à la haute estime dont Monsieur le Président jouit auprès du peuple allemand. Ce fait est encore aggravé d'une manière regrettable par la publicité que l'on donne à cette affaire. L'élection parlementaire serait considérée moins comme une manifestation de confiance envers Monsieur le Président du Reich que comme une manifestation pour la politique extérieure du gouvernement du Reich. Dans ces conditions, je dois vous déclarer qu'il ne peut être question pour nous de donner notre assentiment et notre appui à votre projet. »

(9) Hommes et femmes allemands !

Il y a sept ans, quand pour la première fois il fut question pour moi de me présenter pour la plus haute fonction de l'Allemagne, j'ai refusé intentionnellement de parler devant des assemblées de partis et pour cette raison, je n'ai parlé qu'une seule fois devant la T. S. F. à l'ensemble du peuple allemand. Maintenant que la présidence du Reich allemand m'était offerte pour la deuxième fois, je voulais m'abstenir complètement de la lutte électorale, mais les événements m'obligent de sortir de ma réserve et de parler par T. S. F. à l'ensemble du peuple allemand. Tous doivent apprendre par ma bouche pourquoi j'ai accepté cette nouvelle candidature. En même temps, je veux montrer par cette allocution que je ne laisse pas sans réponse les affirmations contraires à la vérité qui courent sur moi. Je ne ferai donc pas un discours politique parce que je ne le juge pas nécessaire. Mieux que des paroles, l'œuvre de toute ma vie vous apprend quels sont mes efforts et ce que je veux.

Si après un examen sérieux je me suis prêté à la réélection, je l'ai fait avec le sentiment de remplir un devoir patriotique, car si j'avais refusé, il eut été à craindre, vu le fractionnement des partis et particulièrement la mésentente de la droite, qu'on élit au second tour, soit le candidat des radicaux de droite, soit celui des radicaux de gauche comme Président du Reich allemand.

L'élection d'un homme de parti, d'un représentant d'opinions politiques étroites et extrêmes, ayant contre lui la majorité du peuple allemand provoquerait pour notre patrie des troubles graves et des conséquences imprévisibles. Il était de mon devoir d'empêcher ceci.

Je me suis bien rendu compte que ma décision serait mal interprétée par une partie de mes anciens électeurs parmi lesquels se trouvent malheureusement beaucoup de camarades qui deviendront ainsi des adversaires. Mais je préfère être méconnu et attaqué personnellement plutôt que de laisser notre peuple, qui a tant supporté pendant les dernières quinze années, se déchirer par des luttes intérieures. Pour éviter ce sort

à l'Allemagne, pour lui assurer un temps de repos qui lui permette de résoudre les grandes questions décisives de son avenir intérieur et extérieur, je suis décidé de continuer à assumer mes fonctions.

Certains milieux politiques ont interprété différemment ma décision. Des inexactitudes, sinon des mensonges conscients, circulent sur moi. Je m'élève contre ceci maintenant. On a affirmé que j'ai accepté ma candidature des mains d'une coalition de gauche ou d'une coalition noire et rouge. C'est faux. Cette candidature m'a été offerte par toutes les couches et toutes les classes du peuple allemand, par une partie de mes anciens électeurs, aussi bien que par ceux qui, en 1925, ont accordé leur voix à d'autres postulants. Le premier appel à être candidat m'a été adressé par des groupes de la droite. Ensuite d'autres partis et associations ont adhéré à ce mouvement. Moi-même je n'ai consenti à ma candidature qu'après avoir acquis la conviction que dans l'Allemagne entière des couches étendues, quelle que soit la tendance de chaque individu, désiraient que je conserve mes fonctions. J'aurais refusé d'être le candidat d'un parti ou d'un groupe de partis, de même que j'ai refusé toutes conditions ou engagements.

Mais je considère comme mon devoir patriotique d'être le candidat du peuple allemand au-dessus des partis, et de m'opposer en cette qualité à ceux qui ne sont que les candidats d'un parti. Ainsi, si je suis élu, je n'ai d'obligations qu'envers Dieu, ma conscience et la Patrie et je pourrai m'occuper de mes fonctions en qualité d'homme de confiance de tout le peuple allemand.

Au cours de la lutte électorale, on m'a chargé d'accusations graves. Je relève les plus graves et je laisse à chacun de juger l'injustice qu'on commet à mon égard.

On m'oppose en premier lieu d'avoir signé le plan Young et l'on prétend qu'en agissant ainsi je me suis ouvertement opposé au front dit national ? Cette signature en vérité n'était pas facile à donner, mais je suis convaincu que cette étape était nécessaire pour obtenir notre liberté nationale et je crois avoir bien agi. La Rhénanie est libre et les autorités de contrôle étranger ont disparu. Le plan Young et ses postulats sont dépassés par le développement des faits. Je ne crois pas, malgré toutes les difficultés, que nous serions aussi loin si j'avais écouté le conseil de ne pas signer.

Un autre reproche qui joue un grand rôle dans l'agitation contre moi, c'est celui d'avoir signé les décrets de détresse. Je sais bien qu'en les promulguant, j'ai imposé de lourdes charges au peuple allemand et me suis exposé aux critiques. L'été dernier nous nous trouvions dans l'alternative d'acheter des facilités financières en nous soumettant politiquement à l'étranger, ou de consolider notre situation au prix d'un lourd sacrifice. Je n'ai pas hésité à me décider pour cette dernière voie. Le pouvoir législatif véritable, le Reichstag, était hors d'état de fonctionner et incapable de prendre les mesures indispensables pour écarter les dangers immédiats qui menaçaient l'économie, les finances de l'Etat et la monnaie. J'ai dû sauter sur la brèche et agir moi-même et, ce faisant, j'ai pensé au bon vieux principe militaire qui dit « qu'une faute dans le choix des moyens vaut mieux que l'inaction »...

... Nous ne pouvons arriver au but qu'en retrouvant notre unité...

Le sentiment de la responsabilité qui m'a forcé à tenir jusqu'au bout pendant la guerre, jusqu'à ce que j'ai reconduit l'armée dans la Patrie, cette responsabilité pour ma conscience m'oblige à persister et à servir fidèlement le peuple allemand. Usant de mes dernières forces j'ai accepté à nouveau la candidature dans ce but. Voilà le sens et le but de ma candidature.

Von HINDENBURG.

Le serment du Président

En prenant ses fonctions, le Président du Reich prête le serment suivant devant le Reichstag :

« Je jure de consacrer mes forces au bien du peuple allemand, d'accroître ses avantages, de détourner de lui tout dommage, d'observer la Constitution et les lois du Reich, d'accomplir consciencieusement mes devoirs, d'agir justement à l'égard de tous ».

« Il lui est loisible d'ajouter une formule religieuse ». (Art. 42, C.W.).

Le serment a, avant tout, une signification morale. Il est prêté devant les élus de la Nation, pour assurer au peuple que ses droits seront respectés et pour développer dans l'esprit du Chef de l'Etat le sentiment de ses responsabilités et de ses devoirs envers la Nation (Meissner) (1).

Quelle est l'étendue de l'engagement pris par le Président ?

Le serment sur la Constitution ne signifie pas un serment sur chaque norme constitutionnelle; il est encore moins un serment en blanc, une acceptation anticipée de tout ce qui pourra être créé par la voie de l'article 76 C.W. (sur la revision constitutionnelle). On ne peut pas jurer une procédure de modifications.

Ce qui caractérise le serment, c'est qu'il lie la personnalité dans son existence (existenziell); le serment sur la Constitution lie celui qui le prête à la *forme politique existante*. Donc, c'est un serment sur la Constitution au sens propre et positif, c'est-à-dire une reconnaissance affirmée sous serment des décisions (Entscheidungen) politiques fondamentales que contient la Constitution de Weimar et qui en font vraiment une Constitution (2).

(1) E. Friesenhahn, Der politische Eid., Thèse Bonne, 1928, p. 31, 51.

(2) C. Schmitt, p. 28.

Le Président doit être au-dessus de l'esprit de parti. Il jure « d'agir justement à l'égard de tous », et s'il exerce le pouvoir en faveur d'un parti il rompt ce serment. On pourra l'en accuser devant le Staatsgerichtshof.

La prestation du serment qu'impose la Constitution est le premier devoir du Président, mais elle n'est pas une condition mise à la prise de possession des fonctions (3).

On ne considère pas le refus de prêter serment comme une renonciation à la présidence ; on admet même que les actes du Président réfractaire sont valables. Le Président peut cependant être attaqué, dans ce cas, pour atteinte à la Constitution, devant le Staatsgerichtshof (art. 59 C. W.) (4), et le Reichstag peut décider, à la majorité des deux tiers, un plébiscite sur sa destitution.

Le ministre qui a contresigné des actes du Président ne peut être attaqué devant le Staatsgerichtshof.

Le remplaçant du Président, désigné conformément à l'article 51 par une loi du Reich, doit également prêter ce serment, dans les mêmes conditions que le Président lui-même.

La durée des fonctions du Président du Reich

« La fonction du Président du Reich dure 7 ans » (art. 43, § 1, C. W.).

Preuss avait d'abord proposé dix ans, estimant que le Chef de l'Etat doit être un élément pondérateur et modérateur, une

(3) La Constitution de Bismarck n'a pas prévu le serment de l'empereur. Le serment qu'il a prêté sur la Constitution de Prusse n'était point une condition pour l'exercice de son pouvoir en tant que souverain prussien et empereur d'Allemagne. Le refus de prêter ce serment n'aurait pas rendu son activité inefficace (Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5^e éd., 1911, t. I, p. 223).

(4) Giese, 3^e éd., ad art. 42, note 2, p. 136 ; par contre d'après Hubrich, *Das Demokratische Verfassungsrecht*, p. 994, le refus de prêter serment doit être considéré comme une renonciation à la présidence ; en même sens Arndt, *Die Verfassung des D. R.* ad art. 42, p. 78.

force stable et équilibrée restant au-dessus des partis. Avec les nombreuses garanties démocratiques que renferme la Constitution, la longue durée des pouvoirs présidentiels n'est pas un danger, mais un avantage.

Les social-démocrates proposaient 5 ans; la Droite, 3 ans pour le premier Président élu et 7 ans, en principe, pour les autres. La Commission et l'Assemblée adoptèrent 7 ans, suivant en cela l'exemple français.

Quel est le point de départ de ces 7 ans ? Est-ce l'élection (5), l'acceptation de l'élection par l'élu (6), la proclamation définitive du résultat par le Comité des Elections après l'acceptation (7) ou l'entrée en fonctions (8) ? Toutes ces solutions trouvent des partisans dans la doctrine ; mais la lutte se fera, croyons-nous, entre la théorie de l'acceptation et celle de la proclamation définitive.

Toutefois, ce point nous paraît certain : quand le Président sera élu avant le terme légal des pouvoirs de son prédécesseur, la durée de sept années ne commencera à courir que du jour où il entrera en fonctions (9).

(5) Gmelin, Einführung in das Reichsverfassungsrechts 1928, p. 110.

(6) Anschütz ad art. 43; Giese ad art. 43; Lammers, Der Reichspräsident. « Staats u. Selbstverwaltung », 1922-23, p. 26.

(7) Lammers, Die Stellvertretung des Reichspräsidenten. « Staats u. Selbstverwaltung », 1924-25, p. 337; Pohl dans Handbuch des Deutschen Staatrechtes, p. 476.

(8) Hatschek, ad art. 43.

(9) Hatschek, op. cit. ad art. 43. « Pour trouver une solution satisfaisant à ce problème, on doit se rappeler que notre Constitution suppose que l'élection d'un Président du Reich doit avoir lieu pendant la présidence de son prédécesseur, c'est-à-dire, en général, avant l'expiration normale des fonctions du prédécesseur. En effet, la Constitution ne prévoit pas de remplacement pour le cas où les fonctions d'un président étant expirées, son successeur n'est pas encore élu. Ceci admis pour le droit allemand — il est impossible de ne pas l'admettre — nous arrivons comme en France (art. 3, § I, loi du 16 juillet 1875, Duguit II, p. 419) à ce résultat que l'élu ne pourra prendre ses fonctions qu'après l'expiration de celles de son prédécesseur. Par conséquent, le délai de sept ans part de l'entrée en fonctions, date dont d'ailleurs la Constitution fait mention dans l'art. 41, al. I.

Le remplacement du Président du Reich

« Il ne doit y avoir aucune interruption, aucun intervalle dans l'exercice du pouvoir exécutif. Sous la Monarchie, on disait : le Roi est mort, vive le Roi ! Sous la République, il faut pouvoir dire au même instant : une présidence est finie, une autre présidence est commencée ».

Ces paroles de M. Seignobos (séance du 16 juillet 1875, *Annales de l'Assemblée Nationale*, t. XL, p. 113) s'appliquent également à l'Allemagne, où il est aussi important qu'en France d'éviter toute discontinuité dans l'exercice du Pouvoir. Mais, quelque diligence qu'on fasse, il y aura toujours et inévitablement une interruption. Alors se pose la question de remplacement.

Pour examiner comment la Constitution de Weimar a réglé cette question, nous étudierons d'abord les divers cas qui peuvent donner lieu à un remplacement; puis nous examinerons la question de savoir qui peut remplacer le Président, enfin quelle est la situation du remplaçant.

I. — Les deux cas où se pose la question du remplacement du Chef de l'Etat :

1^{er} cas : Il n'y a pas de Chef d'Etat. Dans une monarchie cette situation prend le nom d'interrègne (remplacement intérimaire).

2^e cas : Il y a bien un Président, mais il est empêché. Cette situation en monarchie est connue sous le nom de régence (remplacement nécessaire).

Remarquons que certaines Constitutions admettent que le Chef de l'Etat charge quelqu'un d'exercer à sa place le Pouvoir Exécutif. La Constitution de Weimar ne reconnaissant pas cette dernière institution (*Stellvertretung kraft Auftrages*), nous ne nous en occuperons pas.

En France, la Constitution ne fait pas de distinction entre

les deux situations ⁽¹⁰⁾ ; on est ainsi obligé d'assimiler le cas d'empêchement au cas de vacance ⁽¹¹⁾.

La Constitution de Weimar distingue : « la vacance prématurée » (*vorzeitige Erledigung*) et « l'empêchement » (*Verhinderung*). Le remplacement est intérimaire quand il y a « vacance prématurée », il est nécessaire quand il y a « empêchement ».

a) *Les causes de la vacance prématurée* peuvent être matérielles ou juridiques.

La première hypothèse est celle où la présidence devient vacante pour cause de décès avant l'expiration des pouvoirs du Président en fonctions.

La seconde hypothèse est celle de la démission ⁽¹²⁾. La démission est une déclaration personnelle et unilatérale du Président ; donc elle ne nécessite pas de contreseing ministériel. Pour être efficace, elle doit être reçue (*entgegengenommen*) par le Reichstag, qui n'a point à l'accepter ou à la refuser. Le Président ne peut révoquer sa démission devenue efficace.

On peut rapprocher de l'hypothèse de la démission celle de l'incompatibilité. « Le Président du Reich ne peut pas, en même temps, être membre du Reichstag » (art. 44. C. W.). Cette incompatibilité est très importante ; elle découle du principe de la séparation des pouvoirs. Seule l'acceptation expresse du mandat de député peut être envisagée. L'article 44

(10) Loi du 25 février 1875, art. 7 : « En cas de vacance par décès ou toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le Conseil des Ministres est investi du Pouvoir Exécutif ».

Loi du 16 juillet 1875, art. 3 : « En cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit ».

(11) Esmein, e. 2, p. 52-53.

(12) La présidence est conférée par un acte de la Nation souveraine. elle ne devrait donc cesser que par cette même volonté. Toutefois, la Constitution de Weimar, pas plus que la Constitution française ne prévoit la démission. On doit donc admettre que la démission est toujours possible. Les Constitutions du Mexique (du 12 février 1875), et de Brême soumettent expressément la démission à certaines conditions.

(13) Jellinek croit que, seul, le Reichstag est compétent pour recevoir la démission. Anschütz, par contre, estime que le Reichstag et le gouvernement du Reich sont également compétents. Il va même plus loin et admet que la simple publication de la démission est suffisante. (Nous croyons que c'est l'usage qui en décidera.)

empêche, en effet, le Président du Reich de devenir de droit (en laissant écouler le délai d'option de une semaine) membre du Reichstag. L'acte de candidature ne suffit pas puisque le candidat député ne sait pas encore s'il sera élu.

La présidence devient vacante quand un jugement de la Haute Cour de Justice du Reich Allemand (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich) a prononcé la destitution du Président (art. 59 C. W.), quand un plébiscite a décidé de sa déchéance (art. 43, al. 2, C.W.), et encore quand une condamnation du Président, prononcée par un Tribunal ordinaire, entraîne, d'après le droit commun, la perte de tout emploi électif ou l'incapacité d'occuper une fonction publique (par. 31, 33, 35 du Strafgesetzbuch) ⁽¹⁴⁾.

Le Président condamné peut être grâcié par son remplaçant avec le consentement du Reichstag. Il reprend alors aussitôt ses pouvoirs et les exerce jusqu'à l'expiration de la période pour laquelle il avait été primitivement élu ⁽¹⁵⁾.

Nous avons vu plus haut (p. 28) que, selon certains auteurs, la présidence commence au moment où l'élu accepte son élection. Il s'en suit logiquement que, si l'élection est annulée après l'acceptation, et étant donné que cette annulation n'a pas d'effet rétroactif, l'élu a bien été Président. L'annulation ouvre donc la vacance prématurée.

Le Président perd également ses pouvoirs avec la perte de la nationalité allemande.

La présidence devient enfin vacante par l'expiration des pouvoirs du Président en fonctions. La Constitution de Weimar ne règle que la vacance « prématurée ». Il est curieux de rappeler que la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ne prévoit pas non plus l'hypothèse de l'expiration normale des pouvoirs, mais seulement l'hypothèse « la plus fertile en dangers » où la présidence devient vacante par accident

(14) Voir ci-dessous le chap. III, sec. VI sur la responsabilité du Président. D'après certains auteurs, le Président perd le pouvoir au moment où le jugement est prononcé, ou lorsque le résultat du plébiscite est constaté; tandis que d'après d'autres auteurs la déchéance commence seulement au moment où le Président prend connaissance de sa destitution (en ce sens Pohl, HDSR., p. 477).

(15) En ce sens, Pohl, HDSR., p. 477.

(Esmein, p. 49, 50). Mais en France, l'article 3 de la loi du 16 juillet 1875 a déjà comblé cette lacune. En Allemagne, comme à défaut de texte on ne pourra pas admettre que le Président sortant reste en fonctions jusqu'à l'élection de son successeur, la présidence deviendra incontestablement vacante. Pour éviter une interruption dans l'exercice du pouvoir exécutif, il ne restera qu'à régler le remplacement intérimaire en appliquant l'article 51, alinéa 2, C. W. En règle le nouveau président sera élu avant le terme légal des pouvoirs du Président en fonctions.

En résumé, la présidence ne devient vacante que dans des cas strictement limités par le droit positif allemand. Donc, dans tous les autres cas, notamment quand le Président se trouve dans l'impossibilité absolue et physique d'exercer les fonctions présidentielles, il peut bien y avoir empêchement ; mais, contrairement à la solution française ⁽¹⁷⁾, il n'y a pas de vacance prématurée ⁽¹⁸⁾.

b) *Dans quel cas le remplacement du Président est-il nécessaire ?*

L'alinéa 1^{er} de l'article 51 C. W. ne contient aucune restriction et ne donne pas d'exemple. Aussi admettra-t-on qu'un empêchement quelconque du Président — même s'il ne doit durer qu'un seul jour — nécessite le remplacement.

Le remplacement est toujours entier, même si l'empêchement n'est que partiel et le remplaçant exerce l'ensemble des fonctions de Chef du Pouvoir Exécutif.

Le Président du Reich est empêché d'exercer ses fonctions : quand le Reichstag a décidé d'un plébiscite sur sa destitution (art. 43, al. 2, C. W.) ; c'est d'ailleurs le seul cas où l'empêchement du Président ait une cause juridique. Ainsi, quand le

(16) W. Jellinek, *Verf. u. Verw.*, p. 79 ; — E. Freund, *Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten*, 1911, p. 125.

(17) J. Barthélemy, *traité*, p. 521 ; — Esmein, t. 2, p. 53.

(18) C'est l'opinion dominante : Hatschek, *Staatsrecht* paragraphe 28, II, 3, p. 54 ; — Giese, *RVf. Anm.* II, 2, ad art. 51 ; id. *Grundriss*, p. 87-88 ; — Lammers, *RP.*, p. 58 ; — en sens contraire : Stier Somlo, *Staatsrecht*, p. 604 et 605. Stier Somlo estime qu'en cas d'un empêchement devant se prolonger, il ne peut être question d'un droit à la présidence ; il est vrai qu'il reconnaît ensuite qu'une élection nouvelle n'est possible que conformément à l'alinéa 2 de l'art. 51 CW.

Reichstag met le Président en accusation, celui-ci n'est pas empêché d'exercer ses fonctions, ni en droit — puisque l'article 59 C. W. ne le dit pas —, ni en fait — puisqu'il reste en liberté. Par contre, si au cours d'une poursuite pénale intentée contre lui — avec la permission du Reichstag — il est mis en détention préventive, il est empêché, mais c'est alors un empêchement de fait.

Il est impossible d'énumérer toutes les causes pouvant entraîner un empêchement du Président : un voyage à l'étranger, la captivité, les vacances annuelles, et surtout les maladies ou les accidents entraînant l'incapacité physique ou psychique, sont les exemples qu'on donne généralement.

Donner une formule générale qui permette de distinguer avec sûreté les cas d'empêchement est également très difficile. Un fait seul est certain : c'est l'incapacité d'exercer les fonctions de Chef d'Etat qui constitue l'empêchement. Or, exercer les fonctions de Chef de l'Etat, c'est avant tout prendre des décisions, manifester sa volonté. Il faut, mais il suffit, pour qu'il y ait empêchement du Président, qu'il soit incapable d'exercer *l'une* des fonctions qui lui sont assignées par la Constitution (19). Une difficulté très grande d'exercer ces fonctions peut être assimilée à l'incapacité : c'est une question de fait.

La vacance de la présidence et l'empêchement du Président ont un effet constitutif. Dans les deux situations, d'après l'article 51 c'est le Chancelier du Reich qui devient tout d'abord de plein droit le remplaçant. Le remplacement intérimaire commence au moment où la présidence devient vacante, le remplacement nécessaire commence avec l'empêchement du Président.

Les cas de vacance ne se prêtent guère à des contestations : ils sont toujours évidents ; par contre, des difficultés très grandes peuvent s'élever quant aux empêchements.

Qui constate l'empêchement en cas de doute ? La Constitution de Weimar ne répond pas à cette question. La détermination de l'autorité compétente, pour décider de l'empêche-

(19) Weisser, op. cit., p. 35.

ment du Président, ne peut être, à notre avis, résolue d'une manière satisfaisante. Seule une loi constitutionnelle pourra régler cette question.

Jellinek et Weisser proposent ⁽²⁰⁾ comme ultima ratio un moyen, certes correct juridiquement, mais dont l'application est vraiment délicate ; c'est de provoquer, par une décision du Reichstag, un plébiscite sur la destitution du Président, cette décision entraînant, d'après l'article 43, alinéa 2, C. W., l'empêchement de droit du Président ; le Chancelier du Reich le remplace aussitôt et le Reichstag peut régler la suite par une loi du Reich (art. 51 C. W.).

Remarquons que les difficultés sont écartées si le Président reconnaît lui-même son incapacité et transmet ses pouvoirs au Chancelier du Reich, en indiquant une raison concrète et valable ⁽²¹⁾.

Le remplacement intérimaire dure « jusqu'à ce que la nouvelle élection ait eu lieu » (art. 51, al. 3, C. W.). Le remplaçant doit occuper son poste jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau Président. Le remplacement nécessaire prend fin avec l'expiration des pouvoirs du Président empêché ou avec la disparition de l'empêchement. La constatation de la fin de l'empêchement peut présenter les mêmes difficultés que celle de ses débuts.

II. — *Qui remplace le Président ?*

La plupart des projets privés ont proposé un vice-président dans le genre américain ⁽²²⁾. Mais Preuss ne voulait pas d'un

(20) Jellinek, op. cit., p. 81 ; — Weisser, op. cit., p. 46 ; — Giese, art. 51, n° 10.

(21) Communiqué de presse du 24 décembre 1925 : « Reichspräsident Ebert ist an einer Blindarmentzündung erkrankt, und muss sich einer Operation unterziehen... Die verfassungsmässige Vertretung des Reichspräsidenten ist dem Reichskanzler Dr. Luther übertragen ».

(22) Dreur, Entwurf des allgemeinen Teiles der zukünftigen Verfassung. Berlin 1919, par. 65.

Stier Somlo, Die Verfassungs Urkunde der Vereinigten Staaten u. Deutschland, Tübingen 1919.

Bredt, Entwurf einer Reichsverfassung, Berlin 1919, par. 71, 73, 84, 85.
Brandenburg, Wie gestalten wir unsere zukünftige Verfassung. Leipzig, 1919, p. 33.

« Kronprinz républicain » (23). Il a hésité entre le Président du Reichsrath, le Président du Reichstag, pour proposer finalement le Chancelier du Reich, « le deuxième homme dans le pays ». Il a ajouté que le Chancelier du Reich n'est qu'un remplaçant provisoire (24) et que les remplacements plus longs seraient réglés par une loi du Reich. L'Assemblée Nationale a alors adopté la solution suivante :

« Le Président du Reich est, en cas d'empêchement, remplacé tout d'abord par le Chancelier du Reich. S'il est à prévoir que l'empêchement se prolongera longtemps, le remplacement est réglé par une loi du Reich.

Il en est de même en cas de vacance prématurée de la présidence, jusqu'à ce que la nouvelle élection ait eu lieu ». (Art. 51, CW).

Donc, « tout d'abord », c'est le Chancelier du Reich qui remplace le Président, « tout d'abord », c'est-à-dire immédiatement, sans aucun délai, et non pas en premier lieu, avant tout autre chose — (« zunächst » a le sens du plus proche dans le temps et aussi celui du plus proche dans l'espace) —. Weisser en déduit (p. 51) que le Reichstag peut ainsi écarter le Chancelier et régler le remplacement par une loi du Reich avant qu'il y ait eu aucun empêchement. Il nous semble que le texte de la Constitution n'admet point une pareille conclusion. Une loi du Reich ne peut intervenir que s'il est à prévoir, pour un cas déjà donné, que l'empêchement se prolongera longtemps. La question ne pourrait donc être réglée que par une loi constitutionnelle et non par une simple loi du Reich.

(23) « Der Entwurf sieht nur einen Präsidenten keinen Vize Präsidenten vor. Es schien bedenklich, in dem Amte einer Vize Präsidenten sozusagen einen republikanischen Kronprinzen zu schaffen, einen hohen Funktionär, der aber eigentlich nichts zu tun hat, sondern nur darauf wartet, seinerseits an die Stelle des Präsidenten zu treten. (Preuss à l'AN le 24 février 1919).

(24) Une des raisons pour lesquelles la Constitution américaine a adopté un vice-président désigné d'avance, c'est que le Président doit entrer en fonctions en principe le 4 mars de chaque quatrième année et, par conséquent, la période de remplacement peut durer des années.

« S'il est à prévoir que l'empêchement (ou la vacance) se prolongera longtemps, le remplacement est réglé par une loi du Reich ». (Art. 51, phrase 2).

Quand il est à prévoir qu'un empêchement se prolongera longtemps, c'est le Reichstag qui apprécie lui-même. Il est libre d'appeler qui il veut en remplacement du Président : une personne privée ou un fonctionnaire ou même une autorité collective, par exemple le Conseil des Ministres.

Ici, nous rencontrons une hypothèse qui soulève des difficultés : le Chancelier peut être défaillant lui aussi.

Qui est-ce qui remplace alors le Président ? C'est, d'après l'opinion dominante ⁽²⁵⁾, le Vice-Chancelier, dont l'existence est prévue dans le règlement du Conseil des Ministres (ch. II, § 7) ⁽²⁶⁾. Weisser combat très énergiquement cette solution (p. 58 et s.). Il fait valoir : 1° que le Chef de l'Etat est appelé par la Constitution, de même que le Chancelier, mais qu'il n'en est pas ainsi du Vice-Chancelier ;

2° Que l'effet d'un règlement qui se donne une collectivité est restreint à celle-ci : donc le règlement du Conseil des Ministres ne s'applique qu'à l'activité intérieure du gouvernement ; en l'espèce aux relations du Vice-Président et du gouvernement ;

3° Le Vice-Chancelier n'est pas même représentant général du Chancelier, — comme le prétendent les représentants de l'opinion dominante —, puisque l'étendue de ses fonctions peut être restreinte à volonté ; or, le remplacement du Président ne peut être qu'intégral ;

4° Le règlement n'est pas autonome, il doit être accepté par le Président, qui nomme lui-même le Vice-Chancelier.

(25) Giese, RV. note II, 1, 3, ad art. 51 ; — id. Grundriss, p. 88 ; — Stier Somlo, Staatsrecht, p. 603 ; — id. RV. p. 154 ; — Poetzsch Hefter, op. cit. note 3, ad art. 51 ; — Wandersleb, op. cit., p. 18 ; — Anschütz, op. cit. note 2, ad art. 51 ; — Jellinek, Verf. u. Verw., p. 81. En sens opposé : Schwarz, Eine Lücke in der Reichsverfassung, DJZ, 1920, p. 219. Zizlaff, vize Reichskanzler ? DJZ, 1922, p. 431.

(26) « Le Président du Reich peut, sur la proposition du Chancelier, nommer un des ministres du Reich, substitut du Chancelier. Le Chancelier détermine l'étendue du remplacement », chapitre 2, par. 7, du règlement du Conseil des ministres.

Or, le Chef de l'Etat ne doit pas s'immiscer dans la détermination de son propre remplaçant.

Weisser propose que le Reichstag se réunisse en tant qu'Assemblée Nationale ad hoc pour régler le remplacement par une loi dont la promulgation et la publication seront confiées au Président du Reichstag.

Nous partageons l'opinion de Weisser, avec cette différence toutefois, que nous ne voyons pas très bien la nécessité de considérer, dans ce cas, le Reichstag comme Assemblée Nationale. Il nous semble que le règlement du remplacement entre dans les attributions du Reichstag, soit qu'on admette qu'il suffit d'une loi du Reich (par analogie avec le règlement du remplacement de longue durée), soit qu'on exige une modification constitutionnelle (art. 70 C. W.).

Les prescriptions de l'article 51 ont été appliquées déjà lors du décès du Président Ebert, le 28 février 1925. Il fut tout d'abord remplacé par le Chancelier du Reich (Docteur Luther), puis le Reichstag a appelé, par la loi du Reich du 10 mars 1925 (RGL, p. 17), le président de la Haute Cour de Justice (Docteur Simons).

III

Le remplaçant exerce l'ensemble des pouvoirs du Chef de l'Etat. Il est entièrement indépendant vis-à-vis du Président défaillant. Le Chancelier, exerçant le pouvoir exécutif, n'est pas, en cette qualité, responsable envers le Président du Reich.

Les règles constitutionnelles concernant la présidence s'appliquent également au remplaçant. Toutefois, plusieurs points sont discutés :

Premièrement, d'après l'article 54 C. W., le Chancelier « doit démissionner si le Reichstag lui retire sa confiance par un vote exprès ». Mais, quand le Chancelier remplace le Président, comment doit-on procéder ? On admettra qu'il doit rester à sa place, malgré ce vote, tant que le Reichstag n'a pas désigné un autre remplaçant, conformément à l'article 51, ou jusqu'à l'élection d'un nouveau Président.

La deuxième question qui soulève des contestations est celle du contreseing. L'opinion dominante ⁽²⁷⁾ distingue selon qu'il s'agit des « lignes directrices de la politique » (art. 56 C. W.) — où elle admet que la signature du seul Chancelier suffit —, ou des questions qui sont du ressort d'un ministre — alors elle exige le contreseing —. Cette solution nous paraît inadmissible, parce qu'elle est contraire à notre conception du gouvernement parlementaire ⁽²⁸⁾. Comme nous venons de le voir, la responsabilité ministérielle ne joue pas pour le Chancelier quand il remplace le Chef de l'Etat. Donc, étant donné qu'il reste au pouvoir même s'il a perdu la confiance du Reichstag (sous réserve de la procédure, lourde à mettre en mouvement de la destitution ou de la désignation d'un autre remplaçant, — mais ce procédé est, en principe, réservé au cas de remplacement prolongé —), le contreseing, la responsabilité d'un ministre nous paraît indispensable.

Titre et traitement du Président

Le Chef de l'Etat allemand porte le nom de « Reichspräsident » ; les propositions faites à l'Assemblée Nationale pour lui donner un nom « allemand » furent écartées ⁽¹⁾. Dans les traités enregistrés à Genève, nous trouvons pour « Der Deutsche

(27) Giese, RV. note 11, 1, ad art. 51; — Stier Somlo RV., p. 154; — id. Staatsrecht, p. 604; — Anschütz, op. cit., note 1, ad art. 51; — Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsident, p. 136; — Poetzsch, op. cit., note 2, ad art. 53; — Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Greifswald, 1921, p. 296. Par contre, W. Jellinek, Verf. u. Verw., p. 81 et Lammers, Stellvertretung, p. 236, admet que le chancelier ne peut signer en tant que remplaçant du Président et premier ministre à la fois et il exige le contreseing d'un autre ministre.

(28) Voir plus loin, p. 75 et s.

(1) Reichswalt; et Wart, Führer, Obmann, Hauptmann, Oberster, Vorsteher, Vogt, Leiter.

Reichspräsident » ces traductions : « The President of the German Reich », « Le Président du Reich Allemand ».

Le remplaçant du Président, spécialement désigné par une loi du Reich, signe : « Der Stellvertreter des Reichspräsidenten », tandis que le Chancelier, n'étant qu'un remplaçant provisoire, ajoute seulement au titre du « Reichspräsident » : « In Vertretung gemäss Art. 51 der Reichsverfassung ».

Le traitement du Président est fixé annuellement, comme en France, par la loi du Budget. Il reçoit actuellement un traitement proprement dit de 60.000 Rm. plus 120.000 Rm. pour frais de représentation. Il est logé au Palais Présidentiel (2).

Le Bureau du Président est dirigé par un Secrétaire d'Etat, personnage politique très important. L'activité de ce dernier est essentielle pendant les crises ministérielles où il maintient les liens entre le Président et le Parlement.

On trouve dans l'entourage du Président deux officiers, dont l'un est son officier d'ordonnance.

(2) Voir aussi la loi du 31 déc. 1922. (RGBl., 1923, I, p. 53) modifiée par la loi du 3 juin 1925 (RGBl, p. 81), sur la retraite du Président. Marshall, *Verfassungsrechtliche Reichsgesetze*, p. 369 ; — Triepel, *Quellensammlung für deutschen Reichstaatsrecht*, 3^e éd., 1926, p. 231.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le Président du Reich représente l'Allemagne dans les relations extérieures

I

Le Président du Reich est le représentant unique de toute l'Allemagne (du Reich et des Pays) dans les relations avec les puissances étrangères.

L'unification de l'Allemagne a largement augmenté l'étendue de la compétence du Reich et, par conséquent, celle de son Président. Par contre, la victoire des principes démocratiques a singulièrement diminué la suprématie des pouvoirs du Chef de l'Etat.

1. — Etendue des compétences du Reich

En ce qui concerne les relations extérieures, les Etats allemands étaient encore, en 1815, complètement indépendants. La Constitution de Francfort de 1849 a, pour la première fois, élaboré la conception d'un pouvoir de Reich unifié, auquel correspondait l'unité de la représentation extérieure de l'Al-

Allemagne et des Etats allemands. La Constitution de Bismarck a doté l'Allemagne d'un système hybride. Elle a laissé aux Etats le droit consulaire actif et passif, tandis que leur droit de conclure des traités était en rapport avec leurs compétences législatives. En fait, Bismarck a assuré l'unité de la politique extérieure. Dans la Constitution de Weimar, l'unité des relations extérieures devint un principe fondamental. L'état de fait antérieur a été consacré en droit puisqu'on n'avait plus à tenir compte des prérogatives des maisons princières.

L'activité législative et administrative concernant les relations extérieures rentre exclusivement dans les compétences du Reich :

« Le Reich a le droit exclusif de légiférer sur les relations avec l'Etranger ». (Art. 6, CW).

« Le Président représente le Reich dans les relations internationales... Il accrédite et reçoit le corps diplomatique ». (Art. 45, al. 1, ph. 1, 3. CW).

« Le soin des relations avec les Etats étrangers est exclusivement affaire du Reich ». (Art. 78, al. 1, CW).

Donc, les pays perdent le droit actif et passif de légation, le droit passif de recevoir des consuls et le droit de conclure des traités, sauf pour les matières dont la réglementation appartient à la législation des Pays (art. 78, al. 2, C. W.).

Remarque. — L'article 6 CW et l'art. 78 CW emploient des expressions différentes : « relations avec l'Etranger » (art. 6 CW) ; « relations avec les Etats étrangers » (art. 78 CW). On a voulu, par ces nuances, permettre aux Pays de maintenir des relations particulières avec le Saint-Siège, lequel n'est pas considéré comme un Etat, au sens de l'art. 78 CW.

2. — Le Président du Reich représente la nation

Dans les relations extérieures, l'Etat apparaît comme une unité fermée, les facteurs dont le jeu forme *la vie intérieure* ne s'y manifestant point séparément.

Ceci se comprend aisément dans les gouvernements monarchiques où la personnalité du Monarque absorbe le pays en le représentant. Il est alors naturel que le Chef d'Etat monarchique possède le droit, non seulement de négocier et de conclure les traités, mais aussi le pouvoir de les rendre définitifs de sa seule volonté, en les ratifiant. Le principe démocratique conduit à un système opposé : le Chef d'Etat conclut les traités, mais pour les rendre définitifs il faut la collaboration du Pouvoir Législatif. La théorie de la ratification perd sa simplicité et sa clarté (cette théorie de la ratification est développée plus loin).

Mais avant d'étudier le partage des compétences entre Président et Reichstag, nous devons remarquer que dans les relations internationales, le Président apparaît avec une **netteté** particulière comme facteur de l'intégration nationale ⁽¹⁾. Le Président représente l'unité de la Nation parce qu'une unité politique ne peut exister sans représentation et qu'un Etat — même démocratique — doit être représenté, même dans ses relations avec un autre Etat, démocratique également. « Incarner l'unité de la Nation », là est plus ou moins le sens donné à la situation et au rôle de tous les Chefs d'Etat, c'est-à-dire être un symbole, tout comme les drapeaux, les armoiries ou les hymnes. Mais cette unité n'a rien de fixe, de statique : c'est une réalité vivante qui se renouvelle continuellement.

Les auteurs allemands insistent volontiers sur le fait que le Président possède « une compétence de fond » dans la politique extérieure. Nous préférons l'effacement du Président français qui n'est qu'un « conseiller expérimenté » ⁽²⁾.

Nous devons faire une soigneuse distinction entre le gouvernement responsable et le chef de l'Etat. Le caractère politique de l'Etat étant représenté par le gouvernement, un changement d'orientation de la politique intérieure, une modification de la politique extérieure obligent à remplacer les per-

(1) Conf. Smend, op. cit. p. 28.

(2) Lettre de Monsieur Poincaré, du 27 septembre 1920, au *Temps*.

sonnages qui avaient déterminé l'ancien caractère de l'Etat et intégré la mission dans leur programme. Par contre, le Président représente l'unité et la continuité de la Nation, mais il ne doit pas s'identifier avec sa politique extérieure.

II

Le Président, seul, représente le Reich à l'extérieur. La Commission des Affaires Etrangères du Reichstag ne participe pas à la représentation ; elle est seulement appelée au contrôle des Affaires Etrangères, mais non à leur direction.

La Constitution de Weimar attribue au Président, non seulement une compétence de forme, mais une compétence de fond dans les Affaires extérieures. Il doit connaître et examiner le fond des grandes questions de la politique extérieure et prendre des décisions. Le Ministre des Affaires Etrangères, qui dirige sous sa propre responsabilité le département qui lui a été confié, doit tenir au courant le Président de la conduite des affaires essentielles. Pour cela, il transmettra les principaux documents au Bureau du Président et au besoin il donnera, en personne, des explications. Un fonctionnaire supérieur du Ministère des Affaires Etrangères est détaché du Bureau du Président pour maintenir une liaison. C'est à lui que le Ministre des Affaires Etrangères adresse les documents à signer ou à examiner par le Chef de l'Etat. Il est aussi chargé de faire régulièrement au Chef de l'Etat des exposés sur les questions en cours et les événements extérieurs.

Toute mesure importante nécessite l'accord entre le Président, le Ministre des Affaires Etrangères et naturellement le Chancelier. Le Ministre des Affaires Etrangères ne pourra, par exemple, faire connaître son intention de pourvoir un titulaire déterminé d'un poste diplomatique sans s'être assuré au préalable de l'agrément du Président.

Pour maintenir l'unité des vues, le Chef du Bureau présidentiel participe régulièrement aux séances du Conseil des

Ministres. De plus, le Président tient des conférences avec le Chancelier et le Ministre des Affaires Etrangères ou même avec ce dernier seulement. Dans la pratique, suivant l'usage établi, le Président appelle le gouvernement en des séances extraordinaires tenues au Palais sous sa présidence.

Enfin, le Président peut, par ses déclarations personnelles, influencer sur la politique extérieure. Il n'est pas obligé de se concerter avec ses ministres, mais il est naturel qu'il reste en accord avec la politique du gouvernement. En fait, il rédige ses déclarations en collaboration avec le Chancelier du Reich ou le Ministre des Affaires Etrangères. Citons, par exemple, le discours de M. Hindenburg à l'inauguration du monument de Tannenberg, le 18 septembre 1927 ⁽³⁾.

Nous citons aussi la lettre du Président Hindenburg du 20 juin 1931 adressée au Président Hoover pour lui demander un allègement des charges imposées à l'Allemagne. Cette lettre ne fut publiée qu'en décembre 1931. Remarquons que l'initiative du Président Hoover (le moratoire du paiement des réparations) était prise avant que cette lettre à lui adressée, décrivant la situation de l'Allemagne, fût parvenue à sa destination.

I. — LETTRE DU PRÉSIDENT HINDENBURG AU PRÉSIDENT HOOVER
(20 juin 1931)

Monsieur le Président,

La misère du peuple allemand a pris des proportions telles qu'elle me force à tenter cette démarche exceptionnelle auprès de vous,

(3) Nous citons un passage important de ce discours célèbre :

« ... Le monument national de Tannenberg nous rappellera avant tout la mémoire de ceux qui sont tombés pour la libération de la Patrie. Je dois à leur souvenir, et aussi à l'honneur de mes camarades survivants de déclarer solennellement, en cette heure et en ce lieu, que nous repoussons, que le peuple allemand, unanimement, dans toutes ses classes, repousse l'accusation selon laquelle l'Allemagne serait coupable de cette guerre, la plus terrible entre toutes. Ce n'est pas l'envie, la haine ou le désir de conquêtes qui nous ont fait prendre les armes; bien au contraire, cette guerre, qui nécessita les plus lourds sacrifices de toute la Nation, fut le moyen suprême pour sauvegarder notre existence en face d'un monde ennemi. Nous sommes partis le cœur pur pour défendre notre Patrie et les mains pures nous avons porté les armes.

L'Allemagne est toujours prête à en faire la preuve devant des juges impartiaux. »

Le peuple allemand ayant vécu des années indiciblement dures dont le point culminant a été atteint l'hiver dernier, et le renouveau d'activité économique espéré pour le printemps ne s'étant pas produit, j'ai pris, fort des pouvoirs que me confère la Constitution du Reich, des mesures exceptionnelles afin de garantir l'exécution des principales obligations de l'Etat et d'assurer l'existence de la population en chômage. Ces mesures atteignent profondément la vie économique et sociale et imposent à toutes les classes de la population les plus lourds sacrifices.

Nous avons épuisé toute possibilité d'améliorer la situation uniquement par des mesures d'ordre intérieur, sans allègement apporté du dehors.

La crise économique dont souffre le monde entier atteint d'une façon particulièrement sévère le peuple allemand que les suites de la guerre ont privé de ses réserves.

Les événements des jours derniers montrent que le monde entier manque de confiance dans les moyens qu'a l'Allemagne de travailler sous les charges qui l'écrasent actuellement. De grands crédits que l'étranger nous avait consentis nous ont été retirés. Ces jours derniers encore, la Reichsbank a dû livrer à l'étranger le tiers de ses réserves en or et en devises. Cet enchaînement de faits entraîne forcément une nouvelle et sévère réduction de notre vie économique et une recrudescence du chômage qui atteint dès à présent plus du tiers de la population ouvrière et industrielle.

La valeur, la volonté de travail et la discipline du peuple allemand justifient qu'on lui fasse confiance pour l'accomplissement des lourdes et indiscutables obligations que constituent les dettes privées et les emprunts. Mais pour conserver intact son courage, pour lui conserver aussi la confiance de l'univers dans la puissance de son activité, l'Allemagne a un besoin urgent d'allègement.

« Il faut que cet allègement intervienne sans délais » si l'on veut éviter qu'une terrible catastrophe ne s'abatte sur nous et sur d'autres. Il faut conserver au peuple allemand la possibilité de travailler dans des conditions de vie supportables. La vie matérielle et morale dans tous les pays bénéficierait par contre-coup de l'influence salubre que cet allègement nécessaire exercerait sur la crise générale. La situation des autres pays s'en trouverait améliorée ; le danger que court l'Allemagne à la suite de tensions intérieures et extérieures provoquées par la misère et le désespoir s'en trouverait sensiblement atténué.

Vous, monsieur le Président, en tant que représentant du grand peuple américain, avez la possibilité de prendre, pour le bien du peuple allemand et du monde entier, une initiative qui apporterait un changement immédiat dans la situation lourde de menaces.

(Traduit pour *L'Europe Nouvelle*.)

Le Président du Reich s'adresse directement au corps diplomatique deux fois par an à l'occasion des réceptions de nouvel an (4) et lors de son anniversaire.

(4) ALLOCUTION DU PRÉSIDENT DU REICH DU 1^{er} JANVIER 1932

Le Président du Reich a répondu en ces termes :

« Monsieur le Nonce,

« C'est pour moi aussi une grande joie que de recevoir à nouveau, de votre bouche, en ce jour qui marque le début d'une année nouvelle, les vœux que forme le corps diplomatique pour l'avenir du peuple allemand.

« Je vous remercie du fond du cœur de ces souhaits exprimés dans une forme si chaleureuse, ainsi que des paroles amicales que vous avez bien voulu consacrer à ma personne.

« C'est en des termes impressionnants que vous avez caractérisé les terribles difficultés contre lesquelles, à ce tournant d'année, tous les peuples ont à lutter et qui soumettent le peuple allemand à une épreuve particulièrement dure.

« Une crise sans précédent a ébranlé toute l'économie mondiale et frappé l'Allemagne de la façon la plus cruelle. Toutes les branches de notre économie languissent, des millions de nos compatriotes, en dépit de leur capacité et de leur volonté de travail, se voient ravir les éléments fondamentaux de leur existence.

« Même les parties de la population qui ne sont point condamnées à chômer subissent l'effet de la plus lourde dépression matérielle et morale.

« Mais c'est avec une satisfaction reconnaissante que je puis confirmer ici l'affirmation que vous avez émise en déclarant que cette sévère détresse n'a pu enlever au peuple allemand ni sa force, ni sa volonté, ni son courage. C'est ce qui a permis au gouvernement du Reich de déployer la plus extrême énergie pour préserver le peuple et l'Etat de la catastrophe.

« L'Allemagne a dû prendre des mesures d'un caractère exceptionnel, d'une portée radicale, qui imposent à tout Allemand les plus lourds sacrifices. Et c'est dans le sentiment profond d'un patriotisme inébranlé que le peuple entier a assumé ces sacrifices.

« Mais les efforts énergiques d'un peuple ne constituent pas à eux seuls un moyen suffisant pour résoudre une situation critique.

« Avec infiniment de raison vous avez souligné combien étroits sont les liens qui rattachent le bien-être de chaque nation à celui des autres pays. Les sérieux événements de l'année dernière ont fait apparaître cette vérité de la façon la plus frappante aux yeux du monde entier. Il faut, dès à présent, traduire sans retard cette constatation dans la pratique, si l'on veut frayer, quand il en est temps encore, une voie pouvant nous sortir de la détresse actuelle.

« Par une coopération intelligente entre les gouvernements, il faut trouver des solutions qui soient adoptées à l'économie et aux finances mondiales.

« Parallèlement à ce devoir, il en est un autre que l'année nouvelle impose avec non moins d'urgence et dont vous avez souhaité, en si beaux termes, la réalisation comme étant l'objectif même de l'ardente aspiration des peuples.

« Parmi ceux-ci, il n'en est pas un qui puisse souhaiter plus sincèrement et plus ardemment que le peuple allemand la fin des armements belliqueux. Il serait désastreux pour l'humanité — et c'est pour cela

III

« Le Président conclut, au nom du Reich, les alliances et les traités avec les puissances étrangères ». (Art. 45 CW, al. 1^{er}).

a) La conclusion des alliances et des traités est précédée de négociations au cours desquelles les plénipotentiaires allemands, toujours désignés par le Président, discutent, mettent au point et signent de concert avec les plénipotentiaires étrangers le texte de l'accord. La signature des plénipotentiaires ne suffit pas pour donner au traité le caractère obligatoire : il faut encore la ratification, c'est-à dire l'acceptation formelle du traité par le Président du Reich. Tel est le principe. En réalité, il y a des exceptions. En effet, pour certains traités peu importants, qui ne concernent que l'exécution administrative des traités déjà existants, ou des questions purement administratives, les gouvernements traitent directement. Pour ces traités, il n'est pas en usage dans les relations internationales d'exiger ni la ratification, ni la désignation des plénipotentiaires par le Chef de l'Etat. Le Président du Reich a décidé, en 1923, d'admettre cette manière de procéder quoique la Constitution ne la connaisse point ; mais il a exigé qu'on lui en réfère avant même de commencer les négociations. En général, le Ministre des Affaires Etrangères lui communique un court résumé sur le sujet des négociations, mentionnant les noms des agents diplomatiques chargés de traiter.

qu'il ne saurait en être ainsi — que les espoirs soulevés par la perspective du désarmement fussent encore une fois déçus. Mais on ne peut admettre non plus pour l'avenir aucune différenciation des droits entre les peuples, si l'on veut vraiment rétablir la confiance qui constitue la base des relations internationales.

« Puisse l'année nouvelle apporter enfin à toutes ces questions d'une importance fatidique des solutions réellement libératrices. Puissent les gouvernements arriver à s'unir dans le sentiment d'une solidarité confiante et juste pour tirer les peuples des ombres du présent, pour les conduire vers un avenir lumineux et apporter au monde la pacification définitive.

« C'est animé de cette espérance qui, je crois le savoir, nous est commune à tous, que je vous exprime, Monsieur le Nonce, ainsi qu'à vous, messieurs, et à vos peuples respectifs, en mon nom propre et au nom du peuple allemand, mes vœux les plus cordiaux pour la nouvelle année. »

(Figaro, du 2 janvier 1932.)

b) Comme nous l'avons vu plus haut, le Président du Reich, étant un chef d'Etat démocratique, ne peut pas toujours ratifier de sa seule autorité. Dans certains cas, il est le représentant unique (art. 45, al. 1^{er}, C. W.); dans d'autres il n'intervient que dans la forme (art. 45, al. 2, C. W.) et c'est le Pouvoir législatif qui décide seul; enfin, dans une troisième série de cas, il a toujours une compétence de fond, mais il a besoin du consentement du Pouvoir législatif.

Depuis l'admission de l'Allemagne au sein de la Société des Nations, les traités et engagements que ce pays conclut ne sont pas obligatoires avant leur enregistrement par le Secrétariat de la S. D. N. (art. 18 du Pacte).

1° Le Président du Reich ratifie de sa seule autorité les traités ayant un caractère purement administratif et les traités de haute politique (p. ex. le Traité de Locarno). Si ces derniers sont des traités d'alliance, la ratification est soumise aux restrictions de l'alinéa 3. Le Président fait seul les déclarations de neutralité.

La question de l'interprétation de l'article 45 a été posée à l'occasion des débats sur les accords de Locarno, notamment pour savoir si pour l'acceptation de ces accords le consentement du Reichstag et, le cas échéant, la majorité exigée pour les révisions de la Constitution, sont nécessaires. Le gouvernement (le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice) a fait une déclaration le 21 novembre 1925, dont nous reproduisons le passage suivant :

« Conformément à l'art. 45, al. 2 et 3 CW, la déclaration de guerre et la conclusion de la paix se font par une loi du Reich; les alliances et les traités avec les Etats étrangers se rapportant à la législation du Reich, nécessitent le consentement du Reichstag. D'après le contenu des conventions conclues à Locarno, il ne s'agit pas là de traités concernant la législation du Reich, parce que, pour la validité des dispositions contenues dans cette convention, aucun acte de la législation n'est nécessaire. Il ne s'agit pas non plus d'une « alliance », si on entend par cette expression — comme il est admis couramment par le Droit International public — une alliance nécessitant l'engagement des deux partis à intervenir activement l'un pour l'autre. L'Allemagne ne rentre pas dans une obligation pareille. Par contre toutefois, les autres puissances participant à ces traités s'engagent de leur côté à intervenir activement vis-à-vis de l'Allemagne et cela sous certaines conditions (Annexe A, art. 4),

et en faveur de celui-ci. Il est donc douteux, du point de vue allemand, qu'il s'agisse là d'une alliance. La Constitution et ses travaux ne donnent pas l'interprétation du terme « alliance ». Si par conséquent du point de vue juridique on peut admettre l'opinion qu'aucune alliance ne peut être conclue au sens de l'art. 45, al. 3, CW, cette question peut être quand même écartée ici, puisque les accords sont, pour des raisons politiques, soumis à l'acceptation du Reichstag ».

2° D'après l'alinéa 2, art. 45 C. W. :

« La déclaration de guerre et la conclusion de la paix se font par une loi du Reich ».

La rédaction de cet article est très maladroite. C'est toujours le Chef d'Etat qui déclare la guerre (cf. la Convention de La Haye sur le commencement des hostilités, du 18 octobre 1907). Le Président du Reich ne peut le faire qu'après y avoir été autorisé par le Reichstag. Toutefois, il ne faut pas exagérer l'importance de cet article.

Le Président est libre de provoquer la rupture des relations diplomatiques en révoquant les ambassadeurs, et de rendre la guerre inévitable (cf. Esmein, t. II, p. 1920). Il pourra évidemment décider et accomplir des actes de guerre sans l'autorisation du Reichstag en cas d'une agression étrangère (5).

(5) Nous empruntons, à titre de curiosité, le passage suivant à l'ouvrage du Professeur Von Freytach Lovinghowen. (*Die Weimarer Verfassung München, 1924, p. 140*) :

« La déclaration de guerre et la conclusion de la paix se font par une loi du Reich.

« Cette disposition tient encore en ce qui concerne la conclusion de la paix. Pour la déclaration de guerre, elle n'est aucunement justifiée et prouve seulement l'esprit doctrinaire et éloigné des réalités pratiques de l'Assemblée Nationale. Il est clair que la procédure lente et compliquée de la législation sera défailante ici. Pour s'en rendre compte, il suffit de remarquer que des divergences de vue sont possibles entre le Reichstag et le gouvernement du Reich, sans parler du référendum. Si l'on agit réellement comme l'indique la Constitution, après la déclaration de la guerre votée, les députés, en quittant le Reichstag, avec conscience du devoir accompli, n'auront que le temps de voir les troupes ennemies, arrivées entre temps, enlevant le drapeau allemand du Palais du Reichstag.

« On a fait remarquer, il est vrai, dans la Commission de la Constitution, qu'une agression contre le Reich pourrait être au besoin repoussée par l'ordre du Président du Reich, même sans déclaration de guerre.

« Le Président du Reich serait alors à peu près dans la même situation que l'Empereur qui, d'après l'art. 11 de la Constitution de Bismark, ne devait déclarer la guerre qu'avec l'assentiment du Bundesrat mais,

3° Les alliances et traités avec les Etats étrangers, se rapportant à des objets de la législation du Reich, nécessitent l'assentiment du Reichstag ». (Art. 45, al. 3. CW).

Remarque I. — La proposition subordonnée « se rapportant à des objets de la législation du Reich » ne concerne que les traités ; les alliances nécessitent toujours l'assentiment du Reichstag, quel que soit leur contenu.

Remarque II. — La « Législation du Reich », au sens de cet article, s'oppose aux règlements et non pas à la législation des Pays.

Ici, c'est encore le Président qui possède la compétence de fond, mais il a besoin de la collaboration du Reichstag. Le plus souvent, le Reichstag donnera son consentement avant la ratification ; mais, quelquefois le Chef de l'Etat ratifie avant d'avoir obtenu l'assentiment du Pouvoir législatif.

c) Quelle est alors la valeur d'une pareille ratification ?

Sous la Constitution de Bismarck, l'empereur avait besoin du consentement du Bundesrat pour conclure des traités se rapportant à des matières réservées à la législation du Reich par l'article 4. Pour la validité de ces traités, leur acceptation par le Reichstag était nécessaire (art. 11, al. 3, CB).

D'après l'opinion dominante parmi les juristes allemands, cette restriction ne concernait que la validité dans le droit public interne ; du point de vue du droit international, la ratification de l'Empereur était toujours valable (cf. Laband, I, p. 230, II, p. 137). A l'Assemblée Nationale de Weimar, l'opinion contraire a été admise par le Gouvernement, le rapporteur et la majorité des membres de la Commission. Aujourd'hui, les auteurs allemands exigent en général que la ratification n'intervienne qu'après le consentement du Reichstag. Si le Président ratifie avant — ce qui n'est pas défendu —, le consentement du Reichstag constitue alors une condition suspensive de la validité de cette ratification (6).

par contre, pouvait agir seul en cas d'agression contre les territoires du Reich.

« En tout cas, si l'Allemagne retrouve ses forces et son prestige, l'art. 45 ne l'empêchera pas de sauvegarder ses droits. »

(6) Un traité n'est obligatoire pour les parties contractantes que lorsqu'il a été conclu par les organes compétents, et lorsque toutes les dispositions de droit constitutionnel régissant la conclusion des traités ont

La théorie française de la ratification est en accord avec la théorie allemande. Une théorie différente est défendue par Bittner et une autre par Anzilotti, d'après lesquelles il n'appartient pas aux parties contractantes de vérifier si la ratification effectuée par le Chef d'Etat l'a été conformément aux dispositions constitutionnelles. Suivant la coutume internationale, la ratification effectuée par le Chef d'Etat doit être considérée comme l'expression de la volonté nationale. Si le Chef d'Etat, en ratifiant, a négligé les conditions imposées par le droit public de son Pays, il a attenté à cette Constitution et abusé de la confiance qui lui est accordée par le droit international, mais le traité est valable parce que l'Etat doit répondre de ses agents.

Cf. Fauchille, « Traité du Droit International Public », tome I, 3^e partie, p. 335. — Bittner, « Die Lehre von den Völkerrechtlichen Vertragsurkunden », 1924. — Anzilotti, « Volonta e responsabilita nella stipulazione dei trattati internazionali » (Rivista di diritto internazionale 5), 1920. — J. Barthélemy, « Le Rôle du Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes », 1907 ; *id.* « Démocratie et politique étrangère », Paris, 1917. — Michoud, « Les Traités devant les Chambres », 1901.

été observées. La non-observation d'une de ces dispositions entraîne la nullité du traité.

Il n'existe pas de règle de droit international public autorisant le Chef de l'Etat, indépendamment des limites de compétence tracées par le Droit constitutionnel à conclure des traités obligatoires pour l'Etat (Schücking dans l'Annuaire de l'Institut International de Droit Public, t. I, p. 225.)

CHAPITRE II

Le Président, intermédiaire entre le Reich et les Pays

Pour définir le rôle d'intermédiaire du Président, nous devons esquisser les traits principaux des relations juridiques entre le Reich et les Länder.

Sous la Constitution de Bismarck, la réunion des Etats dans l'Empire allemand avait un caractère fédéral très prononcé. L'unité de la Nation n'était guère garantie que d'une manière indirecte par l'hégémonie de la Prusse, au lieu de l'être par les moyens propres du Reich. La Constitution de Weimar élargit considérablement les compétences et le pouvoir du Reich ; par contre, elle annihile, ou presque, les droits de la Prusse et des autres Etats allemands. Les éléments fédéralistes ont encore une importance politique très considérable, mais il leur manque toute garantie juridique. Une loi constitutionnelle peut modifier la situation des Pays, la Constitution de Weimar ne garantit même pas leur existence (art. 18 C. W.).

Si nous ne considérons que le point de vue juridique, le Reich est à peine encore un Etat fédéral, il est virtuellement un Etat unitaire. Mais la réalité politique est autre. Les intérêts et les sentiments historiques jouent encore un très grand rôle ; c'est pourquoi, on continue de parler du Reich dans la vie politique, comme d'un Etat fédéral formé par d'autres Etats. De même, d'après l'analyse de la plupart des auteurs du droit constitutionnel, le Reich allemand est un Etat fédé-

ral composé d'un certain nombre d'Etats membres, le Reich étant la personnification de la fédération par opposition aux Etats membres qu'il contrôle.

Le Reich et les Pays ont des droits et des devoirs respectifs :

a) *Droits du Reich* (auxquels correspondent les devoirs des Pays) :

Sur le terrain législatif, le Reich fait des lois qui obligent les Pays en leur qualité d'Etats. Il intervient dans la juridiction, et particulièrement dans le contentieux constitutionnel par le Staatsgerichtshof (Haute Cour de Justice pour le Reich allemand). C'est le Président du Reich qui en exécute les décisions. Enfin, sur le terrain administratif et exécutif, le Reich possède le droit de contrôle (*Reichsaufsicht*) confié au gouvernement et la Reichsexecution (droit d'exécution du Reich) confiée au Président du Reich.

b) *Droits des Pays* :

On distingue, d'après Jellinek, les droits négatifs ou libertés des Pays (correspondant aux libertés individuelles), les droits positifs, par lesquels les Pays peuvent réclamer des prestations au Reich (défense contre des tiers, participation aux recettes budgétaires, etc.) et les droits actifs (participation à la formation de la volonté du Reich, représentation dans le Reichsrat).

Comme nous venons de le voir, le Président est chargé : 1° d'exécuter les décisions du Staatsgerichtshof ; 2° de disposer de la Reichsexecution.

1. — Le Président exécute les décisions du Staatsgerichtshof (art. 19. CW.)

Les différends entre le Reich et les Pays peuvent être politiques ou juridiques. Ils peuvent aussi provenir de questions touchant à la fois la politique et le droit. Pour le règlement des différends politiques, le jeu des facteurs politiques du

Reich et des Pays doit suffire. Mais quand les prétentions opposées sont appuyées par des raisonnements juridiques, il est utile qu'un organe spécial soit chargé de les départager.

Sous la Constitution de Bismarck, c'était le Bundesrat qui jugeait en pareil cas. La compétence du Bundesrat en la matière a été souvent et très justement attaquée ; en effet, celui-ci n'était point un organe impartial et les Etats forts y avaient une influence prépondérante.

La Constitution de Weimar prévoit des instances strictement juridiques ; en premier lieu c'est le Staatsgerichtshof qui est compétent. La compétence du Staatsgerichtshof est réglée par les articles 13, 15 et 19 de la Constitution de Weimar.

D'après l'article 19, le Président du Reich exécute les décisions du Staatsgerichtshof, lesquelles interviennent dans le contentieux constitutionnel à l'intérieur d'un pays pour lequel aucun tribunal n'est compétent ainsi que dans tous contentieux autres que celui de droit privé entre différents pays ou entre le Reich et un pays.

Sur les différends constitutionnels, au sens de l'article 19, cf. l'étude lumineuse de Triepel, *Streitigkeiten zwischen Reich und Länder*, Berliner Festschrift für Kahl 1923.

La décision rendue par le Staatsgerichtshof est tantôt un jugement de constatation, et dans ce cas il ne peut être question de l'exécuter, tantôt un ordre au Reich ou à un pays d'exécuter un acte déterminé ou, au contraire, de s'abstenir. Si un pays refuse d'exécuter de bon gré la décision, on appliquera alors l'article 48, alinéa 1^{er}, de la Constitution où il est prévu qu'un Pays qui refuse d'exécuter ses obligations constitutionnelles peut y être contraint par la Reichsexecution, confiée au Président. Le Président étant libre d'ordonner ou non la Reichsexecution, il dépend de lui que la décision de la Cour ait ou non des effets pratiques.

Si, par contre, c'est le Reich qui est condamné, le Président doit prendre alors toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la condamnation. Toutefois, d'après l'opinion dominante, il ne peut jamais, comme l'exige Triepel (op. cit., p. 111), abroger une loi du Reich, et moins encore obliger le

législateur à voter une loi exigée par le Staatsgerichtshof, mais il doit user de toute son influence en ce sens ; il pourra, par exemple, déposer un projet de loi. (Jérusalem, Die Staatsgerichtsbarkeit, p. 182).

Quoique jusqu'ici le Président n'ait jamais dû exécuter une décision de la Cour, il possède le pouvoir discrétionnaire de faire exécuter par la force les décisions de la Haute-Cour et ce pouvoir est certainement un des points caractéristiques de sa situation constitutionnelle. Aussi l'invoque-t-on toujours quand on parle du Président comme du « gardien de la Constitution ».

2. — La Reichsexecution

Le Reich surveille et contrôle l'activité des Pays concernant leurs devoirs envers le Reich (cf. l'ouvrage fondamental de Triepel, Reichsaufsicht, 1917).

« Si un pays ne remplit pas les devoirs qui lui incombent en vertu de la Constitution ou des lois du Reich, le Président peut l'y contraindre avec l'aide de la force armée ». (Art. 48, al. 1^{er}, CW).

On appelle « Reichsexecution » l'ensemble des mesures par lesquelles le Reich peut contraindre un Pays au respect de ses devoirs. Le Président décide seul de l'opportunité de l'application de la Reichsexecution et du choix des moyens.

Ici deux questions se posent : 1° Pour procéder à la Reichsexecution, une décision exécutoire préalable du Staatsgerichtshof est-elle nécessaire ? Répondent, en sens affirmatif, Triepel Streitigkeiten, p. 61 ; en sens contraire Anschütz, p. 144, et Jérusalem, op. cit., p. 182, en note. Nous suivons l'avis de ces derniers. 2° En cas d'une Reichsexecution projetée ou commencée, le recours du Pays menacé au Staatsgerichtshof a-t-il un caractère suspensif ? En sens affirmatif, Triepel, op. cit., p. 62, en sens contraire, Anschütz, p. 107, et Wittmayer, p. 245. Nous ne partageons pas l'opinion de

Triepel, mais nous croyons que s'il n'y a pas péril en la demeure, le Président attendra la décision de la Cour, par opportunité politique, tandis qu'en cas de nécessité il pourra aussi bien agir sur la base de l'article 48, alinéa 2.

Quels sont les moyens dont dispose le Président ? Tout d'abord l'exécution par la force armée (art. 48, al. 1^{er}, C. W.). Puis, d'après l'adage « a majori ad minus », le Président peut agir par la voie diplomatique (Reich contre Bavière, 1922), administrative (saisie des ressources financières). Les mesures en question doivent être des mesures d'exécution, elles ne peuvent pas avoir un caractère répressif.

Le Président doit sans retard mettre au courant le Reichstag. Les mesures prises doivent être abrogées à la demande du Reichstag (art. 48, al. 3, C. W.).

3. — Conflits entre le Reich et les pays

Les dix années écoulées depuis la constitution du Reich sont, si l'on considère l'ensemble, une époque de consolidation de l'unité allemande. Les difficultés très graves auxquelles l'Allemagne a dû faire face et la nécessité d'opposer aux alliés une volonté unie ont exalté le sentiment national. L'idée de l'unité de l'Allemagne prime partout les souvenirs particularistes, que ce soit en Prusse ou en Bavière. Les conflits que nous examinons ici ne doivent pas nous tromper à ce sujet.

Nous indiquerons d'abord les applications de la Reichsexécution dans la pratique (A) et ensuite les conflits entre le Reich et les pays survenus à l'occasion des décrets de nécessité du Président du Reich (B).

A. — APPLICATION DE LA REICHSEXECUTION

1° Par un décret du 22 mars 1920, le Président du Reich a imposé au pays de Thuringe un commissaire du Reich. Ce commissaire a reçu le droit de « déposer les membres du

gouvernement et les autorités du Pays et de charger d'autres personnes de la direction des affaires de service ».

Ce décret a été pris en application de l'alinéa 2 de l'article 48 C.W. Or, l'alinéa 2 prévoit les mesures de dictature que nous examinerons plus loin. En réalité, l'action ayant été dirigée contre les organes d'un Pays, le Président a agi en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 48, c'est-à-dire qu'il a employé les mesures de la Reichsexecution.

2° Par un décret du 10 avril 1920, le Président du Reich a confié le pouvoir exécutif dans le Pays de Saxe Gotha à un commissaire du Reich. Ce dernier a reçu la mission de provoquer de nouvelles élections. Le gouvernement de Gotha a été accusé d'avoir agi à l'encontre de ses devoirs constitutionnels en essayant de former un conseil de soviet communiste. « « Cette tentative est une violation de l'article 17, alinéa 1^{er}, C. W., d'après lequel chaque pays doit avoir une Constitution d'Etat libre. De plus, le gouvernement du pays a déclaré qu'il n'existe plus de gouvernement du Reich. »

3 ° L'action du Président contre la Saxe, en date du 29 octobre 1923, est, en réalité, également une Reichsexecution, puisque cette action a visé le gouvernement de Saxe. Le gouvernement a favorisé les menées communistes et y a même participé. Voici le décret du Président du Reich, du 29 octobre 1923 :

« Conformément à l'alinéa 1^{er} de l'art. 48 de la Constitution du Reich, j'ordonne, pour rétablir la sécurité et l'ordre sur le territoire de l'Etat libre de la Saxe, ce qui suit : Le chancelier est autorisé, pendant la durée de la validité de ce décret, à destituer les membres du Gouvernement du pays de Saxe, les membres des autorités de ce pays et les communes, et à confier la direction des affaires à d'autres personnes. Cette disposition n'est pas applicable aux juges de la juridiction ordinaire.

Le décret du 26 septembre 1923 (RGBl I, p. 903), concernant les mesures nécessaires pour le rétablissement de l'ordre et de la sécurité dans les territoires du Reich, n'est pas changé pour le reste.

Ce décret entre en vigueur avec sa publication.

Berlin, le 29 octobre 1923.

Le Président du Reich : EBERT.

Le Chancelier du Reich : Docteur STRESEMANN.

Nous trouvons au sujet de ce conflit, dans le *Journal des Débats*, ce qui suit :

« Le gouvernement d'Empire vient d'agir simultanément contre la Bavière et la Saxe.

« L'action contre la Saxe est particulièrement énergique ; le communiqué suivant a été publié :

« En raison de l'attitude des membres communistes du Gouvernement saxon qui, dans des proclamations, ont incité la population à des actes de violence et de rébellion, le Chancelier a exigé du Président du Conseil saxon Zeigner, la démission collective du cabinet. Le gouvernement d'Empire ne reconnaît plus, en effet, le gouvernement d'Etat dans le sens de la Constitution ».

(*Journal des Débats* du 27 octobre 1923.)

« Le gouvernement saxon a refusé de démissionner. La décision du cabinet saxon a été prise à l'unanimité : « Monsieur le Chancelier. J'accuse réception de votre lettre du 27 octobre 1923. Le gouvernement saxon repousse énergiquement l'ultimatum de démission contenu dans cette lettre ; cet ultimatum n'est pas motivé politiquement et l'exigence du gouvernement d'Empire est inadmissible. Seule la Diète saxonne est qualifiée pour révoquer le gouvernement saxon. Aussi longtemps que cela n'aura pas lieu, le gouvernement saxon restera à son poste, mais provoquera à très bref délai, à la Diète saxonne, un débat à ce sujet ».

Signé : Docteur ZEIGNER, président du Conseil.

Le Président d'Empire, par une ordonnance rendue hier (voir le décret cité ci-dessus) a autorisé le Chancelier à destituer le gouvernement saxon et, au besoin, d'autres autorités de la Saxe.

(*Journal des Débats* du 30 octobre 1923.)

« La nomination de l'ancien ministre de la Justice, M. Karl Heinze, membre du parti populiste, aux fonctions de commissaire du Reich pour la Saxe, ayant été acceptée par le Président Ebert, la note confirmant cette décision a été remise au Docteur Zeigner et autres ministres saxons, avec injonction d'avoir à se démettre de leurs charges. Les ministres saxons ont dû s'incliner devant la force, la notification de la décision du Reich leur ayant été faite par un officier accompagné d'une section de soldats de la Reichswehr en tenue de campagne.

Le gouverneur Müller, commissaire militaire pour la Saxe, agissant en vertu des pouvoirs discrétionnaires qui lui ont été conférés, a interdit toute séance de la Diète saxonne jusqu'à ce que sa réunion soit permise par M. Heinze ».

(*Journal des Débats* du 31 octobre 1923.)

Sur la demande du Reichsrat, l'interdiction des réunions du Landtag fut rapportée.

B. — CONFLITS ENTRE LE REICH ET LES PAYS, SURVENUS A L'OCCASION DES DÉCRETS DE NÉCESSITÉ DU PRÉSIDENT DU REICH.

1° Conflit avec la Bavière à l'occasion des décrets de nécessité pris par Ebert lors de l'assassinat d'Erzberger, du 26 août 1921.

La constitutionnalité de ces décrets n'était pas discutée, mais l'était leur opportunité.

Dans la séance du Reichsrat du 15 septembre 1925, le délégué de la Bavière a exprimé sa surprise douloureuse que le décret du Président du Reich du 29 août ait été pris sans consulter préalablement les gouvernements des pays les plus intéressés. Il a fait remarquer « qu'il n'a pas critiqué la régularité juridique du décret mais son opportunité politique. Or, justement pour le cas en question, le gouvernement bavarois aurait dû être écouté, puisque c'est la première fois que la Bavière est directement touchée par un décret de nécessité du Président du Reich ».

A la suite des pourparlers avec la Bavière, les décrets des 29 et 30 août (RGBl, p. 1239 et p. 1249) ont été remplacés par le décret du 28 septembre 1921 (RGBl, p. 1271). Ce dernier décret a été révoqué le 23 décembre 1921 sur la demande des partis socialiste, communiste et nationaliste allemands réunis.

2° Le deuxième conflit avec la Bavière a été provoqué par les mesures du Reich prises lors de l'assassinat de Rathenau (24 juin 1922). Les décrets du Président des 26 et 29 juin 1922 ont été remplacés par la loi « pour la sauvegarde de la République » du 21 juillet 1922 (RGBl., p. 589).

La Bavière a refusé d'appliquer la loi du 23 juillet 1922 et, par un décret local, a prétendu modifier et remplacer la loi du Reich. Le gouvernement du Reich a publié une déclaration désapprouvant la Bavière et, par une lettre du 27 juillet 1922, Ebert essayait de mettre fin au conflit qu'avait fait naître l'attitude de la Bavière dans la question de la défense de la République.

« L'attitude du gouvernement d'Etat Bavarois envers la loi pour la défense de la République me remplit d'un grand souci et m'oblige à vous communiquer ce qui suit :

L'ordonnance publiée relativement à cette loi par le gouvernement bavarois est, d'après ma conviction personnelle et celle du gouvernement du Reich, en opposition avec la Constitution. Elle constitue une grave atteinte à l'unité juridique allemande, atteinte qui, au cas de mesure analogue prise également par d'autres Etats allemands, devrait mettre en péril l'existence du Reich. *Ma mission de gardien de la Constitution du Reich et de l'idée unitaire* m'impose le devoir de faire, conformément à l'art. 48 de la Constitution, en sorte que l'ordonnance bavaroise soit abrogée.

Je ne voudrais pas me décider à cette mesure que m'indique la Constitution, avant d'avoir la conviction que les derniers moyens d'arriver à une entente au sujet d'une rapide solution de ce conflit sont épuisés.

Je vous prie donc, dans l'intérêt de notre peuple et de notre pays allemand, qui nous tient tous également à cœur, de vouloir bien considérer encore une fois s'il ne vous paraît pas possible de nous épargner, à vous et à moi, une mesure aussi fâcheuse. Je profite de cette occasion pour insister avec force, et réfuter aussi les craintes surgies en Bavière à cet égard, sur l'erreur absolue qui consiste à voir dans cette loi le début de la suppression systématique des droits et de la souveraineté de la Bavière. Ces dispositions, issues d'une extrême détresse et en vigueur seulement pour un temps déterminé, sont de nécessité vitale pour notre existence en tant qu'Etat menacé. Mais elles ne doivent et ne peuvent, à aucun degré en leur application, porter atteinte au caractère des divers Etats allemands, car celui-ci a une base solide dans la Constitution du Reich et j'ai considéré de ma mission de le maintenir intact pendant toute la durée de mes fonctions ».

Signé : EBERT.

M. von Praeger, ministre de Bavière à Berlin, a transmis le 2 août au Président Ebert la réponse du comte Lerchenfeld. Il y est dit en substance :

« Vous demandez, dans l'intérêt national, l'abrogation de l'ordonnance bavaroise au 24 juin. Le gouvernement bavarois vous est très reconnaissant de cette concession qui est inspirée par des considérations d'homme d'Etat. Lui aussi, en effet, voit dans la suppression de la contrainte l'unique possibilité de régler le différend sans préjudice pour le peuple allemand.

Je ne puis me ranger à votre avis et considérer que l'ordonnance bavaroise est anticonstitutionnelle. Je m'abstiens de discussions juridiques, d'autant plus qu'une décision purement juridique ne saurait résoudre une question surtout politique. Cette ordonnance est une mesure de défense imposée au gouvernement bava-

rois en tant que gardien responsable de l'ordre sur son territoire.

La surexcitation qui s'est emparée de la population bavaroise fait craindre, en cas d'une solution non satisfaisante, une agitation pour laquelle le gouvernement bavarois décline toute responsabilité.

La gravité de la situation exige l'établissement d'une situation juridique répondant aux nécessités de notre Etat. Le gouvernement bavarois est toujours disposé à s'y prêter et même à arracher les racines d'un conflit futur. La Bavière craint surtout qu'on n'interprète la Constitution de Weimar comme un moyen de supprimer progressivement ses droits de souveraineté et même ses droits de former un Etat. Elle compte que vous trouverez un moyen de la rassurer pour l'avenir par des prescriptions garantissant d'une façon durable que le droit de souveraineté d'un Etat ne saurait être supprimé ou restreint sans son assentiment ».

(Journal des Débats, 3 août 1923.)

Un protocole, dit « de Berlin », du 11 août 1922, semblait mettre fin aux inquiétudes de la Bavière. Mais le gouvernement bavarois n'était pas encore satisfait. Enfin, à la suite de la publication d'une lettre du Chancelier, lui donnant de nouvelles assurances, les décrets bavarois ont été abolis le 24 août et l'exécution des lois pour « la sauvegarde de la République » a été réglée par un décret bavarois du 2 septembre 1922.

3° La fin de la résistance passive a été le signal de nouveaux conflits.

Le 25 septembre 1923, au cours d'une séance du Reichsrat, le gouvernement a dû communiquer sa décision de cesser la résistance passive.

Le 26 septembre, la Bavière a ordonné sur son territoire l'Etat exceptionnel. Cette décision inattendue a obligé le Président à publier le même jour un décret (RGBl, p. 205) par lequel il a transmis le pouvoir exécutif au ministre de la Reichswehr.

La coexistence de ces deux Etats exceptionnels a provoqué de nombreuses difficultés ; l'interdiction du journal raciste « *Völkische Beobachter* » a fait éclater le conflit latent.

Le général Lossow, commandant la 7^e division de la Reichs-

wehr, ayant refusé d'exécuter les ordres du ministre, a été révoqué et remplacé provisoirement par le général d'état-major von Kressenstein.

Le Président du Reich a demandé au gouvernement de lui proposer un autre commandant pour le pays (Landeskommandant). Le gouvernement de Bavière a refusé de désigner quelqu'un pour ce poste.

Bien plus, par un décret de nécessité du 2 octobre, il a nommé, de sa propre autorité, le général von Lossow général de division et commandant militaire du pays, et le 22 octobre 1923 le gouvernement bavarois a pris en charge la 7^e division et lui a fait prêter serment de fidélité.

Pour justifier sa conduite, le gouvernement bavarois a fait la déclaration suivante : « L'ordonnance du gouvernement bavarois du 20 octobre, par laquelle le renvoi du général von Lossow a été déclaré inapplicable en Bavière, se base sur l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Elle n'est aucune-ment une violation de la Constitution du Reich, mais au contraire une mesure en harmonie parfaite avec elle. La nomination d'un successeur par le Président du Reich est impossible, déjà pour cette raison que le gouvernement bavarois n'accordera en aucun cas le consentement nécessaire. » Le gouvernement du Reich a aussitôt répondu « qu'il est juridiquement impossible de présenter ainsi les choses. La décision de renvoi prise par le Président du Reich a force légale. A cette mesure prise par la plus haute autorité du Reich, le décret d'un pays ne peut porter atteinte, si l'unique but de ce décret est de rendre la mesure du Président du Reich inopérante. Une décision provisoire d'un gouvernement de pays, prise conformément à l'article 48 C. W., ne peut être en contradiction avec la volonté du Président, puisque ce dernier est appelé à agir en premier lieu par l'article 48 C. W.

La proclamation du gouvernement bavarois ne mentionne même pas le fait que le gouvernement d'Etat de la Bavière, agissant en qualité de mandataire du peuple allemand, a pris en charge la partie bavaroise de la Reichswehr. En effet, toute tentative pour justifier cette mesure avec l'article 48 C. W.

est encore impossible, puisque l'article 47 confie au Président le commandement suprême de toute l'armée allemande et cette disposition de la Constitution ne peut être abolie par l'application de l'article 48 ».

Les pourparlers engagés pour la solution du conflit ont été interrompus par la révolte de Hitler. Repris ensuite, ils ont abouti aux accords de Homburg de février 1924.

CHAPITRE III

Le Président du Reich et le régime politique Allemand

SECTION I. — Introduction du régime parlementaire en Allemagne.

SECTION II. — Le régime politique créé par la Constitution de Weimar.
Le Président et le Reichstag.

SECTION III. — Les rapports du Président et du Gouvernement
Sous-Section I : La formation du gouvernement.

Sous-Section II : La collaboration du Président avec le gouvernement du Reich.

SECTION IV. — La dissolution du Parlement.

SECTION V. — Le Président et le peuple allemand.

SECTION VI. — La responsabilité du Président.

SECTION I

Introduction du régime parlementaire en Allemagne

Le régime parlementaire ne fut introduit en Allemagne que peu avant la défaite et, chose curieuse, c'est sur les instances du grand Quartier général que le Chancelier, le Comte Hertling, s'est décidé à soumettre à l'Empereur des proposi-

tions tendant à l'établissement de ce régime. Il y avait bien antérieurement un Parlement, mais le principe essentiel du régime parlementaire, la responsabilité des ministres, n'existait pas. L'Empereur et le Bundesrat exerçaient le pouvoir en collaboration avec le Parlement, mais leurs prérogatives étaient limitées par la Constitution de la façon suivante :

a) D'une part, il fallait l'autorisation et le consentement du Reichstag pour les lois du Budget, les emprunts et pour les traités modifiant le droit du Reich ;

b) D'autre part, les actes de l'Empereur nécessitaient le contreseing du Chancelier du Reich, ce dernier étant sensé prendre la responsabilité de cet acte.

Le Chancelier du Reich porta la responsabilité de la politique de l'Empereur pour l'Allemagne entière, et la politique de l'Empereur en tant que roi de Prusse, mais cette responsabilité n'était point déterminée en droit et, au point de vue politique, elle était presque inexistante (1).

Remarquons ici qu'une pratique inconstitutionnelle très grave s'est développée, dès le début du régime. Le Chancelier du Reich était considéré comme chancelier civil « Zivilkanzler » et les actes de commandement ainsi que la nomination des officiers étaient faits par l'Empereur sans son contreseing.

Le rôle du Chancelier du Reich était des plus complexes : d'abord il devait posséder la confiance de l'Empereur et obtenir pour ses décisions le consentement du Bundesrat ; d'autre part il lui fallut de tous temps être à la recherche d'une majorité dans le Reichstag pour ses projets de loi, traités, propositions de budget. Pour trouver cette majorité, il opéra toujours en s'adressant à l'un quelconque des partis et la majorité qu'il obtenait ainsi n'était presque jamais qu'une majorité de circonstance. Les ministres étaient recrutés parmi les

(1) Le Reichstag avait le droit d'adresser des pétitions au Bundesrat ou au Chancelier. De plus, on lui a reconnu le droit d'interpellations et la faculté de présenter des « adresses » à l'Empereur. Mais l'exercice timide de ces prérogatives n'a pas permis le développement d'une véritable responsabilité parlementaire. Aussi, la doctrine officieuse a qualifié de pseudo-droit ces facultés en les comparant au droit de pousser un cri de « Hoch ! » à Sa Majesté ». (Laband, t. I., p. 309.)

hauts fonctionnaires, ils étaient absolument soumis au Chancelier du Reich et n'avaient aucune relation avec le Reichstag. Enfin le Chancelier du Reich, en sa qualité de Chef du gouvernement prussien, devait se trouver en accord avec le Landtag de Prusse.

Ce régime ne pouvait aller sans heurts et la situation était toujours tendue entre les gouvernements civil et militaire (Etat-Major, Amirauté et le corps des adjoints généraux). Des difficultés surgissaient également entre les ministères prussiens, qui gardaient un caractère féodal et ploutocrate, et les administrations qui s'orientaient déjà vers le Reichstag élu suivant les principes démocratiques (2).

La guerre a cruellement éprouvé ce système. Il devenait de plus en plus difficile de demander des sacrifices aux masses alors que leurs élus ne pouvaient pas participer au gouvernement. Les Chanceliers du Reichstag éprouvèrent le besoin d'établir un rapport de confiance entre le gouvernement et le Reichstag : les responsabilités des événements étaient trop lourdes pour un seul homme et il fallait obtenir la participation des représentants de tous les partis politiques au gouvernement.

Un décret de l'Empereur en date du 30 septembre 1918 ouvrit enfin la voie au régime parlementaire. « Je désire, disait l'Empereur, que le peuple allemand puisse collaborer d'une manière plus efficace qu'il ne l'a fait jusqu'ici à la détermination du sort de la Patrie. Ma volonté est que des hommes ayant la confiance de la nation participent dans une mesure très large aux droits et aux devoirs du gouvernements. » Le prince Max von Baden fut chargé de constituer le premier gouvernement parlementaire. Etant donné que l'incompatibilité établie par les articles 9 et 21 C. B. rendait encore impossible la participation des députés au Bundesrat, ceux-ci n'étaient nommés que « commissaires du Bundesrat » et « chargés de remplir les attributions de secrétaires d'Etat ».

(2) En 1917 commence à se dessiner un mouvement tendant à réclamer l'introduction du régime parlementaire en Allemagne. Voir notamment Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, 1918 et Piloty, *Das Parlamentarische System*, 1917.

Mais ces concessions restaient insuffisantes. La deuxième note de Wilson du 14 octobre 1918 exige la destruction du pouvoir impérial ou au moins sa réduction à l'impuissance. Enfin, dans sa troisième note du 23 octobre 1918, Wilson demande l'abdication de l'Empereur. L'Empereur apparaissait alors comme le seul obstacle à la conclusion de la paix ; aussi est-ce en vain que deux lois de la dernière heure, celles du 28 octobre 1918 (3) consacrèrent les réformes parlementaires

(3) Loi du 28 octobre 1918 (RGBI, n° 144, p. 1273), modifiant la Constitution du Reich et la loi concernant le remplacement du Chancelier du Reich, du 17 mars 1878.

Par. 1. — L'article 21, al. 2, de la Constitution du Reich est aboli.

Par. 2. — La loi du 17 mars 1878 (RGBI., p. 7) concernant le remplacement du Chancelier du Reich est modifié comme suit : dans le paragraphe I, les mots « comme l'indiquent les dispositions suivantes » et dans le paragraphe II, la deuxième phrase, sont supprimés. Est ajouté, dans le paragraphe I, l'alinéa II suivant : « Les remplaçants du Chancelier du Reich doivent être écoutés dans le Reichstag dès qu'ils l'exigent ».

Loi du 28 octobre 1918 modifiant la Constitution du Reich (RGBI. 144, p. 1274) :

« Nous, Guillaume, empereur d'Allemagne par la grâce de Dieu, Roi de Prusse, etc..., ordonnons, au nom du Reich, après avoir reçu le consentement du Bundesrat, ce qui suit : la Constitution du Reich est modifiée comme suit :

I. — Dans l'art. II, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par les dispositions suivantes :

Pour la déclaration de la guerre au nom du Reich, le consentement du Bundesrat et du Reichstag sont nécessaires.

Les traités de paix ainsi que les traités avec des états étrangers se rapportant à des matières de la législation du Reich nécessitent le consentement du Bundesrat et du Reichstag.

2. — Les dispositions suivantes sont ajoutées à l'art. 15 :

Le chancelier du Reich a besoin du consentement du Reichstag pour l'exercice de ses fonctions.

Le Chancelier du Reich est responsable de tous les actes politiques que l'Empereur accomplit dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution du Reich.

Le Chancelier du Reich et ses remplaçants sont responsables devant le Bundesrat et le Reichstag de l'exercice de leurs fonctions.

3. — Dans l'art. 17, les mots suivants sont rayés : « il perd de ce fait les responsabilités ».

4. — Dans l'art. 53, al. 1, la phrase suivante est ajoutée : « la nomination, le déplacement, l'avancement et la mise à la retraite des officiers et des employés de la Marine se font sous le contreseing du Chancelier du Reich ».

5. — Dans l'art. 64, al. 2, sont ajoutés, dans la première phrase, après le mot « Empereur », les mots suivants : « sous le contreseing du Chancelier du Reich ».

6. — Dans l'art. 66 sont ajoutés les alinéas 3 et 4 suivants : « la nomination, l'avancement et la mise à la retraite des officiers et des fonc-

et réduisirent l'Empereur à un rôle purement représentatif.

Le paragraphe premier de la première de ces lois ayant abrogé l'alinéa 2 de l'article 21 de la Constitution de 1871 a permis la participation des députés du Reichstag au gouvernement. L'article 9, alinéa 2, de la Constitution de 1871, établissant une incompatibilité entre le mandat de député au Reichstag et celui de délégué au Bundesrat n'était pas aboli, donc un député ne pouvait devenir membre du Bundesrat et, par conséquent, ne pouvait être Chancelier, ce dernier étant de droit membre du Bundesrat.

La deuxième loi du 28 octobre 1918 a exigé dans son paragraphe premier le consentement du Reichstag pour la déclaration de la guerre et la conclusion de certains traités. Son paragraphe 2 a introduit le système parlementaire dans le Reich en rendant le Chancelier politiquement responsable devant le Reichstag.

Les paragraphes 4, 5 et 6 de la deuxième loi diminuent encore les pouvoirs de l'empereur en soumettant le commandement militaire au contreseing du ministre de la guerre, ce dernier étant responsable devant le Reichstag.

La révolution d'octobre a donc éclaté au moment où en réalité tous ses buts étaient déjà atteints. Le 9 novembre, Guillaume II abdiqua et le Kronprinz renonça au trône. Le même jour, à deux heures de l'après-midi, Scheidemann proclama, devant le Reichstag, la République.

Citons très rapidement les événements qui se sont déroulés depuis le 9 novembre, date de la renonciation de l'Empereur au trône :

Le 9 novembre même, le prince Max von Baden transmettait ses pouvoirs de Chancelier à Ebert, membre du parti

tionnaires militaires d'un contingent s'effectuent sous le contreseing du ministre de la guerre du contingent.

« Les ministres de la guerre sont responsables devant le Bundesrat et le Reichstag de l'administration de leur contingent. »

— En la forme authentique, sous notre propre signature et muni de notre sceau impérial, imprimé ci-contre.

Fait en Grand Quartier Général, le 28 octobre 1918.

(SCEAU)

GUILLAUME,

Max, Prince de Bade.

socialiste majoritaire; le 10 novembre, ce dernier formait un gouvernement collégial en coalition avec les Socialistes indépendants « Rat der Volksbeauftragten » (Conseil des délégués du Peuple). Le conseil des délégués du Peuple était contrôlé lui-même par le comité exécutif des conseils ouvrier et militaire de Berlin. Le parti socialiste, devant lutter contre les éléments d'extrême gauche (Spartakus), désirait faire les élections le plus tôt possible et y réussissait malgré l'opposition des extrémistes. Le scrutin du 19 janvier 1919 a donné les résultats suivants :

Deutschnat, 44 : Parti national allemand (monarchiste) ;

D. Volkspartei, 19 : Parti populiste (monarchiste) ;

Zentrum, 91 : Centre (démocratique républicain) ;

Demokrat, 75 : Démocrate (démocratique républicain) ;

Soz. Dem., 162 : Social-Démocrate ;

Unabhängige, Soz. Dem., 22 : Social-démocrate indépendant (extrême gauche).

L'Assemblée Nationale s'est constituée au cours de la séance du 6 février 1919 à Weimar. Le 8 février déjà, le sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur, M. Preuss, déposa un projet de loi sur le pouvoir exécutif provisoire. Ce projet avait déjà été soumis au cours d'une réunion tenue le 25 janvier 1919 et à laquelle plus de 100 représentants des Etats particuliers avaient assisté et où l'on a délibéré sur le projet de constitution provisoire. Le projet que présentait Preuss avait eu son approbation. Ce projet très succinct a évité les questions irritantes. Ainsi cette loi a pu être discutée et votée le 10 février (4). La Constitution provisoire a placé à la tête du Reich

(4) LOI SUR LE POUVOIR EXÉCUTIF PROVISOIRE DU 10 FÉVRIER 1919
(RGBl. N° 33, p. 169)

L'Assemblée Nationale constituante allemande a décidé la loi suivante:
Par. 6. — Les affaires du Reich seront menées par un Président du Reich. Le Président du Reich représente celui-ci dans les relations de droit public international. Il conclut au nom du Reich les traités avec les puissances étrangères, accrédite et reçoit les ambassadeurs.

La déclaration de la guerre et la conclusion de la paix se font par une loi du Reich. Les traités avec les pays étrangers se rapportant à des objets de la législation du Reich nécessitent le consentement de l'Assemblée Nationale et de la Commission des Etats.

Aussitôt que le Reich allemand deviendra membre d'une Société des

un Président et elle a préjugé ainsi la solution à donner sur le régime politique de l'Allemagne par la Constitution définitive.

Le Président du Reich devait être élu par l'Assemblée Nationale à la majorité absolue. La durée de ses fonctions n'était pas précisée. Ces fonctions n'étaient d'ailleurs déterminées que dans leurs grandes lignes ; elles n'étaient précisées qu'en ce qui concerne les relations extérieures : les droits de déclarer la guerre et de conclure la paix ne lui appartenaient pas et étaient exercés par l'Assemblée Nationale. Le Président devait représenter le Reich dans les relations extérieures, accréditer et recevoir les ambassadeurs, signer les traités, sauf ceux qui étaient de la compétence législative du Reich. Il ne pouvait exercer ses fonctions qu'avec le contre-seing d'un ministre du Reich.

Le 11 février 1919, l'Assemblée Nationale constituante élit Ebert Président du Reich par 277 voix contre 51 (151 abstentions). L'Assemblée Nationale a élaboré la Constitution définitive en six mois. La Constitution a été votée le 31 juillet par 262 voix contre 75, elle a été publiée et promulguée le 11 août 1919 et elle entra immédiatement en vigueur. Pourtant l'Assemblée Nationale ne se sépara pas aussitôt. En

Nations ayant pour but l'exécution de tous les traités secrets, tous les traités avec les Etats faisant partie de cette Société de Nations nécessiteront le consentement de l'Assemblée Nationale et de la Commission des Etats.

Le Président du Reich est obligé de publier, dans le Bulletin des Lois du Reich, les lois et traités décidés conformément aux paragraphes 1 à 4 et 6.

Par. 7. — Le Président du Reich est élu à la majorité absolue par l'Assemblée Nationale. Ses fonctions durent jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau Président du Reich, élu conformément à la Constitution du Reich à venir.

Par. 8. — Le Président du Reich appelle pour la direction du Gouvernement du Reich un ministère du Reich, auquel sont soumises toutes les autorités du Reich ainsi que le commandement suprême.

Pour l'exercice de leurs fonctions, les ministres du Reich ont besoin de la confiance de l'Assemblée Nationale.

Par. 9. — Tous les ordres et toutes les dispositions civiles ou militaires du Président du Reich nécessitent, pour leur validité, le contre-seing du ministre du Reich.

Les ministres du Reich sont responsables devant l'Assemblée Nationale pour la direction de leurs affaires.

effet, plusieurs lois organiques restaient encore à voter concernant les problèmes sur lesquels on n'avait pas pu se mettre d'accord, notamment restèrent à voter les lois pour l'élection du Reichstag et du Président du Reich, la loi complémentaire de l'article 48 et la loi sur la Haute-Cour de Justice du Reich allemand. Remarquons ici que la loi complémentaire de l'article 48 n'est pas votée jusqu'à aujourd'hui, ce qui permet au Président, comme nous le verrons plus tard, d'exercer sous le contrôle du Reichstag une véritable dictature.

La nouvelle Constitution a été appliquée dès le 12 août 1919 et jusqu'au 6 juin 1920 l'Assemblée Nationale a fait fonction de Reichstag.

Le Président du Reich élu par l'Assemblée Nationale devait exercer ses fonctions jusqu'à l'élection par le peuple de son successeur (art. 180 de la Constitution).

Ebert a prêté serment sur la nouvelle Constitution le 21 août 1919, au cours de la dernière séance de l'assemblée à Weimar. L'Assemblée Nationale a dû se séparer au printemps 1930 à la suite de la révolte de Kapp et des difficultés rhénanes.

SECTION II

Les relations entre le Président et les autres organes du Reich

I. — LE PRÉSIDENT ET LE REICHSTAG

Dans le précédent chapitre, nous avons examiné les fonctions du Président comme représentant du Reich, en ce qui concerne les relations extérieures et comme intermédiaire entre le Reich et les Pays membres du Reich. Maintenant, nous devons rechercher quelles sont les relations entre le

Président et les organes du Reich. Nous étudierons pour cela, d'une part, les dispositions de la Constitution, d'autre part, nous rechercherons quelles sont les modifications ou les précisions que le régime organisé par la Constitution a subies depuis.

La Constitution règle le jeu des divers organes du Pays ; elle accorde à ces organes divers pouvoirs, leur donne en somme la possibilité de participer dans une mesure plus ou moins grande à la vie constitutionnelle, mais, souvent, quand les circonstances l'exigent, la part attribuée à chacun à l'origine se trouve modifiée : tantôt l'organe en question trouvera au cours de l'évolution un surcroît de force, tantôt au contraire son influence diminuera par rapport aux autres organes.

La Constitution de Weimar n'a pas établi une hiérarchie très stricte des divers pouvoirs, elle a voulu au contraire conserver un certain équilibre en assurant l'indépendance au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif. Elle les a armés l'un contre l'autre. Cette Constitution, qui est l'œuvre d'une assemblée, a cherché avant tout à donner des solutions pratiques et immédiatement applicables. On remarque souvent, il est vrai, que les divers projets de la Constitution ont été élaborés puis soutenus par le Docteur Preuss, professeur de droit constitutionnel et alors ministre de la Justice. Lui-même a suivi en beaucoup de points les idées du Professeur Redslob, que celui-ci a développées dans son ouvrage (*Die parlamentarische Regierung*, 1918), mais il ne faut pas exagérer l'importance des considérations doctrinales. Si nous examinons les discussions qui eurent lieu, tant à l'Assemblée qu'à la huitième Commission (commission de la Constitution), nous remarquerons en effet que les considérations théoriques y tiennent très peu de place. Nous devons toutefois tenir compte de ces deux éléments : influences doctrinales de Preuss et nécessités du moment.

L'idéal de Preuss était la création d'un régime parlementaire équilibré ; suivant en cela la doctrine de Redslob, Preuss a entendu éviter la prédominance de l'Assemblée, maintenir au contraire l'indépendance du Président. Pour

obtenir ce résultat, il fallait que le Président eût un pouvoir propre : son élection ne pouvait donc pas être confiée à l'Assemblée. Il est donc élu par le peuple tout entier et tient ainsi ses pouvoirs de la même origine que l'Assemblée elle-même.

Ajoutons qu'étant un représentant unique alors que cette même volonté est sensée être représentée à l'Assemblée par une multitude de députés d'opinion souvent très différente, il a une autorité personnelle infiniment plus grande que chacun de ces derniers. Le Président n'est donc certainement pas soumis au Reichstag. Le Pouvoir Exécutif n'est pas supérieur au Législatif, ces deux pouvoirs représentent la volonté nationale sous deux formes différentes. Ils ne doivent pas être « séparés », ils doivent au contraire collaborer très étroitement : c'est dans cette collaboration que réside l'essence même du gouvernement parlementaire. Pour obtenir cette collaboration, tous les actes du Président doivent être contre-signés par un membre du Gouvernement, ce dernier étant lui-même responsable devant l'Assemblée.

Plusieurs projets ont précédé l'élaboration définitive de la Constitution : nous rencontrons successivement le premier projet de Preuss. (Urentwurf) établi à la suite d'un conseil tenu du 5 au 12 décembre 1918 et daté du 3 janvier 1919. Dans ce projet, le Président du Reich avait un droit de veto suspensif contre les lois du Reichstag (paragraphe 55) ; ses fonctions duraient 10 ans. Dans le deuxième projet de Preuss, du 20 janvier 1919, nous trouvons l'élection du Président par le peuple (par. 58) empruntée à la Constitution des Etats-Unis. La durée des fonctions du Président y est de 7 années comme dans la Constitution française et l'existence d'un Cabinet basé sur la confiance de la Diète limite ses pouvoirs (par. 65 et 70).

Le premier projet du gouvernement du 17 février 1919 n'apporte pas de modifications sensibles. Dans le deuxième projet du gouvernement du 21 février 1919 apparaît le serment du Président. Dans le projet de la Commission de la Constitution du 18 juin 1919 les pouvoirs du Président sont définis dans les articles 61 à 73 ; enfin le dernier projet est

celui de l'Assemblée (projet de l'Assemblée Nationale, n° 656).

Les considérations qui ont présidé à l'élaboration de ces divers projets sont souvent contradictoires, aussi le régime créé n'est-il pas très bien déterminé. A l'époque où la Constituante a discuté ces divers projets, l'Allemagne se détournait des institutions monarchiques ; tout d'abord l'idée démocratique venait de vaincre les anciennes monarchies qui s'écroulaient, mais aussi pesait la menace de révolution de l'extrême-gauche. Alors, en même temps que la République naissante affirmait les principes démocratiques, la suprématie de la volonté du peuple et de ses représentants, elle **était** obligée de raffermir le pouvoir exécutif pour tenir tête aux menaces faites à la politique intérieure par suite de la révolution possible de Gauche, des dangers fédéralistes créés par la résistance de certains pays, — notamment de la Bavière, — des difficultés économiques et des lourdes charges résultant de la conclusion et de l'exécution des traités.

Avant d'organiser les relations entre le Président et le Reichstag, il fallut d'abord décider si l'on admettrait dans la Constitution le système parlementaire, le système présidentiel ou le gouvernement d'Assemblée, comme en Suisse. Les considérations qui faisaient admettre le Président dans la Constitution, la nécessité d'un représentant unique, d'un pouvoir exécutif centralisé dépendant d'une seule volonté et fortement armé pour maintenir l'unité dans la défaite, sauvegarder la République contre les attaques de la Droite et de la Gauche auraient exigé l'admission du système présidentiel, mais on ne pouvait pas songer à ce moment à créer un régime monarchique ou d'attente monarchique.

Le discrédit à peu près général du principe autocratique en Allemagne permit aux partisans du régime parlementaire de vaincre sans difficulté, en imposant l'obligation du contre-seing par un gouvernement responsable devant le Reichstag, lequel aurait le pouvoir de mettre en accusation le Président et de proposer sa destitution. Ainsi semblait établie la suprématie de l'Assemblée législative. Il convient de remarquer, d'autre part, que les pouvoirs extraordinaires reconnus provisoirement au Président (art. 48) devraient constituer des

armes propres à lui permettre de combattre avec la dernière énergie les menaces d'une révolution de Gauche et les dangers de l'anarchie économique. Il résulte cependant des discussions qui se développèrent à ce sujet au sein de la 8^e Commission et de l'Assemblée que les auteurs de la Constitution n'ont pas entendu accorder au Président des pouvoirs supérieurs à ceux de l'Assemblée.

Le régime parlementaire ainsi compris implique une séparation des pouvoirs en ce sens que les pouvoirs sont partagés entre les organes suprêmes de telle façon que l'un d'eux ne puisse fonctionner sans la collaboration de l'autre. Remarquons qu'en Allemagne l'expression « séparation des pouvoirs » est presque toujours employée au sens strict, notamment pour désigner le système en vigueur aux Etats-Unis.

Donc séparation des pouvoirs rendue possible par la même origine de ces deux pouvoirs, et collaboration par suite de la nécessité du contreseing. Cette séparation des pouvoirs est organisée de la façon suivante : l'Exécutif a l'initiative des lois concurremment avec le pouvoir législatif ou à l'exclusion de ce dernier (art. 68). La loi est votée par le Législatif (art. 68, al. 2), mais l'Exécutif peut provoquer un referendum contre les lois votées par le Législatif (art. 73). Le Législatif, de son côté, peut, en retirant sa confiance, obliger à la démission le Chancelier et les ministres (art. 54). Le Président du Reich pourra toutefois dissoudre les Chambres, maintenir le gouvernement démissionnaire jusqu'à la formation d'un nouveau cabinet, voire confier le Gouvernement à un cabinet qui ne possède pas la confiance du Reichstag en décrétant la dissolution de ce dernier (art. 25). En cas de conflit grave, le Reichstag peut proposer la destitution du Président du Reich (art. 43, al. 2). Il peut mettre en accusation le Président et les ministres (art. 59).

Le peuple intervient en cas de referendum sur une loi votée par le Reichstag, en cas d'une dissolution ordonnée par le Président, et aussi pour décider sur la proposition de destitution de ce dernier faite par le Reichstag. Le peuple tient donc en somme la balance entre le Reichstag et le Président. A cette séparation des pouvoirs entre le Reichstag et le Pré-

sident du Reich correspond un autre plus restreint du pouvoir Exécutif lui-même entre le Chancelier du Reich et le Président.

La direction politique est donc entre les mains du Parlement, du Chancelier ou, le cas échéant, du gouvernement entier et du Président selon que l'un réussira plus ou moins à se libérer de l'influence des trois autres. Nous rencontrerons le système parlementaire au sens restreint, c'est-à-dire la prédominance de l'Assemblée, le système de Premier Ministre, le gouvernement de cabinet ou le gouvernement présidentiel.

La Constitution de Weimar rend également possible le développement de ces quatre systèmes, en ce sens ils sont tous constitutionnels :

a) Le système parlementaire au sens restreint est possible par l'application des articles 54 C. W. décidant que le gouvernement dépend de la confiance du Reichstag et l'article 50 C. W. imposant à tous les actes du Président la nécessité du contreseing et aussi l'article 59 C. W. soumettant le gouvernement et le Président à une responsabilité juridique. Ces dispositions pourront en effet permettre à la majorité du Reichstag (si celle-ci existe) d'avoir voix prépondérante et la direction politique ;

b) La prépondérance du Chancelier, c'est-à-dire le système du Premier Ministre, pourrait résulter des articles 56 C. W. d'après lequel c'est le Chancelier du Reich qui décide de l'orientation politique, de l'article 53 C.W. qui lui donne le droit de présenter les autres ministres, de l'article 55 C. W. d'après lequel il préside le gouvernement du Reich et l'article 58 C. W, alinéa 2, qui lui assure la prépondérance à l'intérieur de celui-ci ;

c) Le gouvernement de cabinet pourrait résulter des articles 53 et 54 C. W. d'après lesquels le gouvernement dépend de la confiance du Reichstag, ce qui peut être considéré comme une conséquence de sa collégialité, et que le Chancelier et les ministres sont tous nommés par le Président du Reich ; de l'article 57 C. W. imposant la décision collégiale, notamment pour les projets de loi, et enfin de l'article 58 C. W. d'après lequel le gouvernement prend ses décisions à la ma-

majorité des voix et à égalité de voix celle du Président est prépondérante ;

d) Enfin le système présidentiel est fortement possible. En effet le Président est élu d'après l'article 41 par le peuple tout entier. Il peut dissoudre le Reichstag, article 25 C. W., il peut ordonner un referendum, art. 23 C. W., enfin il nomme et révoque le Chancelier du Reich, et, sur la proposition de celui-ci, les ministres.

Mais le désir d'assurer par cette séparation des pouvoirs un contrepoids efficace au pouvoir du Reichstag n'était pas le seul qui ait déterminé Preuss et l'Assemblée à organiser comme il a été fait les fonctions du président dans la Constitution, d'autres considérations intervenaient également.

Au désir d'avoir un représentant digne à l'extérieur, une autorité forte à l'intérieur, un contrepoids au pouvoir de l'Assemblée se joint encore l'espoir d'avoir ainsi dans l'organisation politique du Reich un point fixe et stable maintenant l'unité de vue et de traditions, incarnant la volonté nationale et pouvant au besoin les exprimer avec une très grande autorité.

Une des tâches essentielles du Président est d'intervenir dans la formation du gouvernement par le choix opportun d'un Chancelier du Reich. Ceci nous l'examinerons dans la section suivante.

SECTION III

II. — LES RAPPORTS DU PRÉSIDENT ET DU GOUVERNEMENT

Art. 53 C. W. — Le Chancelier du Reich et, sur sa proposition, les ministres du Reich, sont nommés et révoqués par le Président.

Art. 54 C. W. — Le Chancelier et les ministres doivent, pour l'accomplissement de leurs fonctions, jouir de la confiance du Reichstag. Chacun doit démissionner si le Reichstag lui retire sa confiance par un vote exprès.

Art. 55 C. W. — Le Chancelier exerce la présidence du gouver-

nement du Reich et dirige les affaires de celui-ci d'après un règlement établi par le gouvernement et approuvé par le Président du Reich.

SOUS-SECTION I

La formation du Gouvernement.

Le gouvernement du Reich est donc désigné en toute indépendance par le Président du Reich. C'est une tâche très importante que de désigner le gouvernement du Reich ; celui-ci en effet n'est ni une émanation du Reichstag, ni un agent hiérarchique du Président. Le gouvernement doit avoir un pouvoir propre pour mener à bien sa tâche. Sur la séparation des pouvoirs existant entre Président et Reichstag vient se greffer une seconde séparation des pouvoirs à l'intérieur de l'Exécutif entre le Président et le gouvernement. Le gouvernement occupe ainsi une situation très importante mais en équilibre instable au croisement des influences du Reichstag et du Président. Nous examinerons cette situation dans la sous-section suivante.

Considérons pour le moment le choix du Chancelier. Ce choix est une des tâches les plus importantes du Président. Celui-ci doit trouver un gouvernement dont il partage les idées, mais il faut aussi que ce gouvernement puisse travailler sans être entravé par le Reichstag. Quelquefois le problème est très délicat à résoudre. Ne nous étonnons donc pas que la nécessité de confier la formation du gouvernement à un personnage politique particulièrement haut placé soit une des raisons principales pour lesquelles on a admis la présidence à Weimar.

« La constatation de ce que la situation politique allemande en général et l'organisation impossible de nos partis en particulier exige du tact et de l'énergie personnels et l'habileté d'un homme politique expérimenté, était une des raisons principales pour laquelle à Weimar la Constitution présidentielle pouvait vaincre pas mal d'obstacles. L'élection du Président par le peuple, et non par le Parlement, devait lui assurer la plus grande indépendance et spontanéité possibles en face des groupes politiques ».

(*Preuss, Um die Weimarer Reichsverfassung*, p. 62).

Dans quelle mesure en réalité le Président pourra-t-il exercer ce droit de désigner le Chancelier ? Le nouveau cabinet a en effet besoin de la confiance du Reichstag. Le Président peut-il nommer alors un Chancelier qui, vraisemblablement, n'aura pas la confiance de celui-ci ? N'est-ce pas là une atteinte à la Constitution ? Ayant le droit de désigner le futur Chancelier le Président pourra-t-il lui donner des instructions pour la formation du cabinet ? Si au contraire le Chancelier est obligé de traiter avec les fractions pour la composition du cabinet, ce dernier ne deviendra-t-il pas une simple Commission du Reichstag ? Ou tout au moins les partis n'auront-ils pas une influence prépondérante dans la formation du cabinet ?

Pour pouvoir examiner ces questions systématiquement, nous rappellerons d'abord le sort des divers gouvernements du Reich (I) ; ensuite nous examinerons successivement les difficultés particulières qu'impose la constitution d'un gouvernement de coalition en Allemagne, les prétentions des partis à intervenir dans la formation du gouvernement (II) ; puis la crise ministérielle, l'intervention du Président dans les périodes de crise ministérielle, les cas où le cabinet doit démissionner (III). Le Président doit-il désigner un Chancelier qui possède vraisemblablement la confiance du Reichstag ou peut-il aussi constituer un gouvernement de minorité ou gouvernement de combat (IV) ? Et enfin quelles sont les directives que le Président peut donner au Chancelier lors de la formation du gouvernement (V).

I

1. — Cabinet Scheidemann du 13 février 1919 au 19 juin 1919. S'appuie sur la coalition de Weimar (social-démocrates, démocrates, centre). Il tombe à cause du traité de Versailles.

2. — Cabinet Bauer, du 19 au 26 (27) juin 1919. Ce Cabinet s'appuie sur la majorité (social-démocrates et centre). Il tombe à cause de la révolte de Kapp.

3. — Le Cabinet Hermann Müller, du 27 mars 1920 au 8

(21) juin 1920, est le deuxième gouvernement de la coalition de Weimar. Il se retire lors des élections du 8 juin 1920.

Lors de la formation de ces trois gouvernements, c'est la majorité du Reichstag (la coalition de Weimar) qui prend l'initiative. Les élections du 6 juin 1920 ont éprouvé la coalition de Weimar (social-démocrates, 113 députés au lieu de 163 ; centre, 67 au lieu de 89 ; démocrates, 45 au lieu de 74). Les partis de l'opposition de Droite (parti populiste allemand) et de Gauche (social-démocrates indépendants) s'affirment. Devant cette situation le Président du Reich a pris l'initiative. Il n'a pas nommé tout de suite un Chancelier du Reich mais a confié à une personne de son choix la constitution du gouvernement, et il a nommé seulement ensuite le Chancelier alors que les négociations des partis étaient terminées.

4. — Le Chancelier Fehrenbach (centre) a formé un cabinet de minorité en s'appuyant sur les partis moyens (démocrates, centre, parti populiste allemand) en s'adjoignant des techniciens comme ministres. C'était un gouvernement d'affaires qui a duré du 21 (26) juin 1920 au 10 mai 1921. Il ne pouvait prendre des décisions politiques importantes et dut se retirer à cause de l'Ultimatum de Londres.

5. — Premier cabinet de Wirth, du 10 mai 1921 au 22 (26) octobre 1921. C'est le troisième cabinet de la coalition de Weimar avec adjonction de ministres techniciens, ayant comme programme l'exécution des traités (Erfüllungspolitik). Ce gouvernement a été entièrement composé par les Partis avant d'être présenté au Président. Les charges imposées par les traités de paix ont exigé de lourds sacrifices, notamment de l'industrie. Or, l'industrie était surtout représentée par le parti populiste allemand qui, étant de la minorité, ne participait pas au gouvernement. En théorie, on suppose que les décisions de la majorité sont en même temps celles de la minorité et comme ce n'est pas toujours le cas, on admet que la minorité se soumettra quand même, du fait qu'elle est la plus faible. Pourtant la majorité n'a pas réussi à imposer sa volonté, les industriels ne se croyaient aucunement obligés moralement d'accepter les charges que leur imposait un gouvernement dans lequel ils n'avaient pas de représentant.

D'autre part, le gouvernement ne se sentait pas assez fort pour imposer sa volonté à l'industrie, cette dernière représentant à cette époque une puissance autonome grâce aux ententes dirigées par Stinnes. Depuis on a l'habitude de demander si une coalition a réuni « une majorité efficace », c'est-à-dire si les travailleurs organisés et les employeurs y participent.

Le cabinet Wirth a donné sa démission le 22 octobre 1921 à la suite des élections de la Haute-Silésie.

6. — 2^e cabinet Wirth du 26 octobre 1921 au 14 (22) novembre 1922. Wirth essaie de réaliser « la grande coalition » (coalition du parti populiste allemand et du parti social-démocrate) ; il se retire parce que ce projet échoue.

7. — Le Président du Reich charge Cuno, celui-ci rend le mandat parce que, lors des négociations en vue de la formation de la coalition, les partis prétendaient décider eux-mêmes de l'attribution des divers départements. De nouveau, le Président a chargé Cuno en lui demandant de former le cabinet *sans s'occuper* des désirs des partis. Cuno a formé un cabinet d'affaires composé pour la moitié de parlementaires (coalition de travail des partis bourgeois moyens : parti démocrate, parti du centre, parti populiste allemand), et l'autre moitié de techniciens. Ce cabinet se retire pour permettre à « la grande coalition » la liquidation de la résistance passive dans la Ruhr.

8. — Stresemann présente au Président le cabinet de la grande coalition (social-démocrates, démocrates, centre, parti populiste allemand), tout préparé par les groupes du Reichstag. Le cabinet ainsi préparé sans le concours du Président est aussitôt nommé par lui. Ce cabinet s'est maintenu du 13 août 1923 au 3 (6) octobre 1923. A cette date, des difficultés intérieures viennent entraver le travail de la grande coalition.

9. — Deuxième cabinet Stresemann du 6 octobre 1923 au 23 (30) novembre 1923. A cette date les social-démocrates qui ont quitté la grande coalition parce que le gouvernement traitait différemment la Bavière et la Saxe, ont renversé le Ministère. Jusqu'en 1923, nous rencontrons tantôt l'initiative de la majorité tantôt celle du Président du Reich quand il n'y a pas

de majorité organisée dans le Reich. Lors de la démission de Stresemann, les partis de Droite ont prétendu que le Président devait appeler le chef du parti de l'opposition.

10. — Cabinet Marx du 23 novembre 1923 au 13 mars 1924 (formé par les partis moyens : centre, démocrate, parti populiste allemand ; c'est la petite Coalition). Le Reichstag ayant été dissous le 13 mars 1924, aux nouvelles élections du 4 mai 1924, le centre garde ses sièges (65 au lieu de 67), tandis que le parti populiste allemand n'en a plus que 45 au lieu de 62 et les démocrates 28 au lieu de 45. L'extrême gauche et l'extrême droite, par contre, ont pris une grande avance, mais sans obtenir la majorité. Le centre tient la balance. La formation du gouvernement devient excessivement difficile. Comme il n'y avait pas de majorité contre Marx et Stresemann, l'ancien gouvernement revint le 3 juin.

11. — Deuxième Cabinet Marx du 3 juin 1924 au 15 janvier 1925. Les populistes continuent la lutte pour faire partie du gouvernement ; les efforts du Chancelier tendant à élargir le gouvernement ne réussissent pas. Les partis n'ayant pu s'entendre, il n'y avait plus aucune majorité dans le Reichstag ; dans cette situation, les partis eux-mêmes proposèrent donc une nouvelle dissolution, pour permettre à la Nation de désigner les partis qui devaient l'emporter. La dissolution a donc été ordonnée le 20 octobre 1924. Les élections du 7 décembre 1924 ne changèrent pas considérablement la composition du Reichstag et le Cabinet Marx tomba à la première séance du nouveau Reichstag, le 15 janvier 1925.

12. — Premier Cabinet Luther (centre et nationalistes allemands) du 16 janvier 1925 au 29 octobre 1925. Le 29 octobre 1925, les Nationaux quittent le Cabinet à la suite de la décision de celui-ci sur la politique de Locarno. Le Cabinet démissionne pour permettre sa reconstitution sans les nationaux.

13. — Deuxième Cabinet Luther (s'appuyant sur le centre, les démocrates, les populistes et les populistes bavares), du 20 janvier au 12 (18) mai 1926). Ce fut un gouvernement de minorité. Luther dut démissionner à cause du conflit sur le drapeau.

14. — Marx (troisième Cabinet, s'appuyant sur le centre), prenant la succession de Luther le 18 mai, continue avec le même gouvernement jusqu'au 17 décembre 1926. Il démissionne à cette date par suite d'un vote de méfiance de la part, à la fois de l'Extrême-Gauche et de l'Extrême-Droite. Au cours de la crise ministérielle qui suit, Hindenburg intervient personnellement par une lettre adressée à Marx en date du 20 janvier 1927.

15. — Le 30 janvier 1927, Marx prend le pouvoir pour la quatrième fois, en formant une coalition avec les partis moyens et les Nationaux.

A partir de 1923 jusqu'à fin 1926, tous les gouvernements sont des gouvernements de minorité. Hindenburg se tient sur la réserve au début de sa présidence, laisse aux partis le soin de former les coalitions, mais il doit intervenir, déjà en 1926, puis en 1927, les partis ne pouvant s'entendre.

Le 31 mars 1928, le Reichstag est dissous pour la troisième fois. Aux élections du 20 mai 1928, les partis bourgeois perdent du terrain, les social-démocrates, par contre, s'affirment vainqueurs (153 sièges au lieu de 131). Le Reichstag se réunit le 13 juin 1928; le 28 du même mois, Marx se retire.

16. — Cabinet Hermann Müller, débute le 28 juin 1928. Ce Cabinet s'appuie sur les partis moyens et les social-démocrates, sans former une coalition à proprement parler. En 1930, la situation économique devient très grave. Le Reichstag refusait de prendre les décisions qui s'imposaient, les trois grandes fractions composant la majorité s'étant montrées moins soucieuses de rétablir l'équilibre du Budget et celui de l'Economie allemande que de rester fidèles à des principes ou à des promesses électorales. Ayant épuisé tous les moyens normaux de conciliation, le Chancelier Müller, qui avait peu de goût pour les moyens extraordinaires de coercition, a remis au Président du Reich la démission du Cabinet, le 28 mars 1930.

17. — Cabinet Brüning (28 mars 1930...). Brüning a formé le Cabinet sans se préoccuper de constituer une majorité parlementaire ainsi qu'il résulte de sa déclaration au Reichstag du 1^{er} avril 1930 : « Conformément à la mission que m'a confiée le Président du Reich, le nouveau Cabinet n'est lié à au-

cune coalition. Cependant, lors de sa constitution, il fut impossible de ne pas tenir compte des forces politiques de la Haute Assemblée ».

Il résulte de ce qui précède que la formation du gouvernement s'effectue dans le Reichstag suivant les vœux des partis, ou dépend du Président, selon qu'il existe ou non des coalitions « efficaces ».

II

Les difficultés qui ont accompagné la formation des gouvernements, c'est-à-dire la constitution d'une coalition « efficace », viennent en partie de la très grande influence qu'ont les événements de la politique étrangère sur la politique intérieure allemande. Plusieurs gouvernements ont dû démissionner à cause des difficultés extérieures. Mais beaucoup plus importantes que l'influence de la politique extérieure sont les difficultés tenant à l'esprit particulariste des partis allemands et à leur organisation politique imparfaite. Nous citerons à ce sujet trois auteurs dont les opinions, sinon les expressions, sont parfaitement en accord :

« Le Président du Reich ne doit pas et ne peut pas être ou plutôt rester un homme de parti, l'élu de l'Assemblée Nationale constituante allemande personnifié (Preuss écrit ces lignes sous la présidence d'Ebert, qui était élu par l'Assemblée Nationale) les principes qui doivent survivre leur auteur, la Coalition de Weimar : le principe de l'Unité Nationale, sous la forme d'une République démocratique, et le principe de la suppression de l'antagonisme social des classes entre « bourgeois » et « travailleurs » dans l'Unité Nationale de la Démocratie Civique. Sinon, l'existence même du Reich nouveau est remise en question.

« Le fait qu'il est impossible de former deux partis co-existant sur cette plate-forme, qui puissent alternativement prendre le gouvernement et l'opposition, est la véritable gangrène de notre situation parlementaire ».

(Preuss : *Um die Reichsverfassung*, p. 62).

Quelques années plus tard, P. Hefter constate encore :

«... A l'intérieur manquaient également les conditions d'une évolution prospère. L'ancien morcellement de l'Etat et le manque d'ha-

bitude de se gouverner n'ont fait sentir tout d'abord que la rupture des liens anciens, bien plus que le devoir de prendre maintenant ses propres responsabilités politiques. Cela ne pouvait changer d'un jour à l'autre. Les esprits restent encore accrochés aux intérêts restreints des professions et des classes, les partis sont très étroitement fractionnés. Le sentiment de l'unité de la Nation dépassant, non seulement le cadre des frontières des Pays allemands, mais aussi les antagonismes des classes, n'est pas assez vivant pendant toute cette période de transition pour permettre la construction, sur les principes indiscutés de l'égalité politique, d'une plate-forme ne laissant subsister qu'une division politique, sans danger pour la Nation. La formation des partis ne s'est pas effectuée seulement sur le terrain constitutionnel, mais aussi contre la Constitution. Au lieu d'avoir une opposition reconnaissant la Constitution et pouvant par conséquent prendre le pouvoir à n'importe quel moment, il n'y a en Allemagne que des oppositions extrémistes dont il ne peut être question (en vue de la formation d'un gouvernement) à cause de leur situation par rapport à la loi fondamentale de l'Etat. Cette situation devenait d'autant plus critique que les partis radicaux gagnaient en importance numérique par suite de la pression extérieure (occupation de la Ruhr) ». (*J. Off. R.*, t. XIII).

L'application rigoureuse du système proportionnel dans le droit électoral, à laquelle venait se joindre la liste fixe et la fourniture officielle des bulletins, est le moyen technique du fractionnement des électeurs.

Plus pessimiste est encore l'appréciation de Heerfahrd (*op. cit.*, p. 44) sur l'esprit des partis allemands :

« En Angleterre, tous les partis ont un idéal unique du type anglais. Les partis allemands, par contre, sont dominés tantôt par des divergences d'intérêt d'ordre social et économique, tantôt par des divergences de conception politique. La lutte des partis tend à exclure l'adversaire définitivement de la vie politique. Par conséquent le sentiment de solidarité vers l'extérieur est absent. En Angleterre, le parti se trouvant au pouvoir momentanément représente tout le peuple anglais, même s'il ne possède qu'une seule voix de majorité ! Tout parti politique allemand ne représente qu'une fraction de la population et en même temps la volonté de subjuguier d'une façon durable ceux qui ont une opinion différente. Chez nous toute tentative de gouverner avec la moitié du Parlement provoque chez les exclus l'impression d'être violés et, par conséquent, d'avoir le droit de se défendre par tout moyen ».

Dans cet état d'esprit les partis ont souvent prétendu participer à la formation du gouvernement. Reprenons quelques cas précis. Nous trouvons tout d'abord la lettre de M. Cuno,

du 18 novembre 1922, à laquelle nous avons déjà fait allusion plus haut :

Monsieur le Président du Reich,

Vous m'avez confié la mission de former le gouvernement du Reich. Les conversations que vous avez eues personnellement avec les chefs des Partis ont indiqué que le Bloc du Travail (Arbeitsgemeinschaft) et les socialistes démocrates se placent sur le terrain de la note du 13 courant adressée à la Commission des Réparations et m'accordent leur confiance pour la formation du nouveau cabinet. Ceci m'a décidé d'accepter la mission avec l'intention de former un cabinet de travail dont la composition réponde aux nécessités d'une direction objective des affaires, ce cabinet devant reposer sur la confiance du Reichstag. Les pourparlers engagés avec les chefs des Partis viennent de démontrer que certains Partis ne présentent pas seulement des suggestions et des vœux, mais forment des propositions et des prétentions concernant le nombre des membres du cabinet à choisir dans tel ou tel ou d'entre eux, la désignation de ces membres, leurs attributions, voire si un membre du cabinet précédent doit changer de ministère. Dans ces circonstances, il n'est pas possible de former un cabinet susceptible d'assurer un travail objectif. Je ne méconnais aucunement la nécessité d'assurer la collaboration entre le Parlement et le Cabinet par la composition même de ce dernier, mais je considère qu'il est d'une importance décisive que le choix des membres et l'affectation des départements soient confiés à celui qui a reçu la mission de former le Cabinet. Ce n'est pas le cas pour le moment ; je demande donc de résigner entre vos mains le mandat par lequel vous m'aviez chargé de former le Cabinet.

Je suis, Monsieur le Président du Reich, votre serviteur tout dévoué.

CUNO.

Le Président Hindenburg a opposé un refus particulièrement énergique aux prétentions des partis lors de la formation du gouvernement après les élections de mai 1928.

La déclaration officielle du 27 juin 1928 contient ce qui suit :

« Le député Müller Franken a informé, aujourd'hui après-midi, M. le Président du Reich des résultats de ses conversations avec les diverses personnalités et avec les groupes auxquels ces personnalités appartiennent, au sujet de la formation du gouvernement du Reich. Ses efforts ont rencontré des difficultés du fait que la fraction du Centre a décidé, ainsi qu'elle l'a déclaré aujourd'hui, de demander pour le député, Docteur Wirth, outre le minis-

tère des Transports, la vice-chancellerie, ou bien, à la place du ministère des Transports, un ministère politique, l'Intérieur par exemple. Le député Müller Franken ne voit pas, dans ces conditions, la possibilité de poursuivre fructueusement les pourparlers.

Monsieur le Président du Reich a déclaré qu'il ne voyait aucune nécessité à nommer un vice-chancelier, étant donné que cette charge n'est pas considérée par la Constitution et le Règlement des ministères comme devant exister d'une manière constante et régulière. De plus, le Président du Reich a ajouté qu'il doit refuser, dans l'exercice de ses droits constitutionnels, d'admettre que les Partis lui prescrivent comment le cabinet du Reich doit être composé ; il a demandé au député Müller Franken de communiquer cette décision à la fraction du Centre ».

Les partis ne se sont pas contentés de poser leurs conditions quand on leur a demandé de participer à la formation du gouvernement. Ils ont affirmé, en novembre 1923, que, suivant l'usage parlementaire, le Président devait appeler, lors de la démission du gouvernement, tout d'abord le chef de l'opposition. Cette prétention a été aussitôt réfutée par le Président Ebert :

« Monsieur le Président du Reich,

Après la démission du cabinet Stresemann, l'usage parlementaire aurait exigé que l'un des partis de l'opposition soit chargé de la formation du nouveau Cabinet. En réalité cela ne s'est pas fait ; bien au contraire vous avez, Monsieur le Président du Reich, essayé par les voies les plus diverses de reconstituer un gouvernement du Reich. Ces tentatives ont échoué. Entre temps, les difficultés de la politique extérieure et aussi la détresse morale et économique du peuple allemand se sont tellement accrues que personne ne peut oser prendre la responsabilité d'une prolongation de cette crise. La grande majorité du peuple allemand désire un changement des méthodes de gouvernement pratiquées jusqu'ici et elle exige une nouvelle orientation vers la Droite. Si le Reichstag, dans sa composition surannée, n'est pas capable de représenter les sentiments du peuple, vous devez, Monsieur le Président du Reich, invoquer la décision de ce dernier et charger le gouvernement à venir de la dissolution du Reichstag. Nous sommes disposés à assurer, dans ce cas-là, la formation du gouvernement.

Avec notre plus haute considération.

Signé : HERGOT,
Président du Parti populiste national allemand ».

Réponse du Président

« Votre Excellence,

En réponse à votre lettre d'aujourd'hui, je dois tout d'abord vous faire remarquer que la Constitution confie à ma libre appréciation le choix de la personnalité qui doit former et diriger le gouvernement du Reich. Dans l'exercice de ce droit constitutionnel, j'ai toujours confié la formation d'un nouveau gouvernement à celui dont la situation politique offrait le plus de chance de réussite rapide. J'ai encore suivi ce principe pendant la crise présente. Si j'ai renoncé à confier la formation du nouveau gouvernement à l'un des partis de l'opposition, la raison en est que mes pourparlers confidentiels avec les chefs des Groupes du Reichstag, le soir du 23 courant, m'ont convaincu qu'aucun des partis de l'opposition ne peut former un gouvernement sur la base constitutionnelle. De plus, la conversation que j'ai eue avec votre Excellence vendredi soir m'a laissé l'impression que le Parti populiste national allemand n'attache pas une importance primordiale à prendre la direction dans la formation du gouvernement, et accepterait au contraire qu'un membre du Parti populiste allemand ou du Centre soit Chancelier. Pour le reste, je dois faire remarquer expressément que je me suis entendu avec M. le député von Kardorff, qui m'a été présenté, pour former le gouvernement, par les chefs des Partis populiste allemand, du centre et démocrate, pour réserver au Parti populiste allemand deux départements importants devant être occupés par leurs hommes de confiance. Je partage entièrement l'avis que tout retard dans la formation du Cabinet nuit aux intérêts du Reich ; ma tentative de former un Cabinet s'élevant au-dessus des partis, s'appuyant sur tous les partis bougeois ayant échoué, j'ai fait tout ce qui était en mon pouvoir pour activer les négociations poursuivies dans le Reichstag pour arriver à une entente. Ces négociations ont échoué, comme vous le savez ; alors j'ai chargé M. le député Marx, président du Sénat, de former un gouvernement qui s'appuie sur les partis du Centre.

Avec ma parfaite estime.

EBERT, Président du Reich ».

Ensuite (après les élections de 1924) on a prétendu que le Président devait appeler tout d'abord le chef du parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges.

Malgré, et peut-être même à cause de toutes ces difficultés, le Président a réussi à imposer son droit exclusif à la formation du gouvernement. Les prétentions et les interventions abusives des partis ont fini par jouer contre ceux-ci mêmes :

« L'influence exagérée exercée par les partis dans la formation du gouvernement a cédé la place à une complète stérilité. Plus les groupes cherchèrent à attirer d'avance le gouvernement en leur dépendance et plus leur soin principal était l'admission de leurs membres dans le gouvernement, plus il devenait difficile de former un gouvernement parlementaire. Il ne peut donc être question d'un développement de la prépondérance parlementaire pendant cette époque (jusqu'à 1925) ». (P. Hefter, JOFFR., t. XIII, p. 131).

La nécessité de chercher des coalitions a en définitive rehaussé la situation du Président :

« Ce système (celui des coalitions) permet au contraire au Président d'exercer son influence d'une manière qui n'existait pas sous le système des deux partis. Le remplacement du système des deux partis a diminué la situation du Chancelier, non celle du Président.

Dans un système de deux partis, la nomination du Chancelier du Reich, prévue par l'art. 53, C. W., serait restée souvent un simple geste, puisque le chef du parti victorieux se serait présenté comme candidat désigné tout naturellement. Avec le système des coalitions, devenu indispensable en Allemagne à cause de la multiplicité des partis, le choix de la personnalité qui doit essayer de former le gouvernement et de déterminer le programme de celui-ci, n'est pas indiqué nettement. Le Président a, par conséquent, beaucoup plus la facilité de faire valoir sa volonté politique ». (P. Hefter, dans JOFFR. XVII, p. 84 et 85.)

Thoma aussi considère que le fractionnement des partis a son utilité. Il n'hésite pas à défendre la proportionnelle :

« L'abolition de la proportionnelle ruinerait la démocratie. En imposant artificiellement un système de deux groupes, on approfondira la scission des classes. Les social-démocrates seront tentés, au cas où ils obtiendraient une majorité au Reichstag, d'imposer une dictature du prolétariat, une majorité éventuelle des partis « bourgeois » exposera ceux-ci à la tentation d'une dictature fasciste. De plus, il faudra supprimer la législation populaire directe (référendum). En effet, contre un « véritable » gouvernement de minorité et de législation, les « désirs populaires » seront extrêmement nombreux. Déjà maintenant dans les pays allemands moyens et petits, en pratique ce sont les demandes de dissolution qui jouent le plus grand rôle, on désire des élections nouvelles du Landtag, lequel, dit-on, ne correspond plus aux proportions de la majorité ». (Thoma, dans HDSR., p. 199).

III

Dès que le gouvernement du Reich est constitué, il doit collaborer avec le Reichstag. On dit que le gouvernement doit avoir la confiance de l'Assemblée (art. 54 C.W.).

Qu'est-ce que la confiance du Reichstag ?

On admet en Allemagne qu'un vote de confiance exprès n'est aucunement nécessaire. Donc, pratiquement, on n'applique pas la première phrase de l'article 54 C.W.; bien plus, cet article exigeant un vote de méfiance exprès, la doctrine a considéré que le refus d'un vote de confiance n'équivalait pas à un vote de méfiance. Là la pratique a été plus logique :

Le 23 novembre 1923, le Reichstag a refusé sa confiance à Stresemann et le gouvernement s'est retiré. En somme, la confiance du Reichstag n'est donc qu'une fiction.

Les auteurs distinguent avec une certaine subtilité « l'opposition tempérée » et « l'opposition décidée ». Tant que l'opposition tempérée s'abstient de voter pour la proposition de méfiance de l'opposition décidée, le gouvernement peut se maintenir en s'appuyant seulement sur une minorité. Le gouvernement ne sera obligé de se retirer que lorsque l'opposition tempérée se joindra à l'opposition décidée. Il est possible alors que les fractions faisant partie de la majorité négative deviennent tellement ennemies entre elles et avec les autres fractions qu'une coalition de majorité qui prendra la succession du gouvernement sera impossible. Carl Schmitt a particulièrement insisté sur ce point, mais on ne peut admettre comme lui (*Verfassungslehre*, p. 345), qu'un vote de méfiance soit sans force si ses motifs sont fortement contradictoires.

Heerfahrd (*op. cit.*, p. 46 à 57) professe les mêmes opinions, mais ces deux auteurs sont évidemment en contradiction flagrante avec l'article 54 C.W.

Sans admettre l'opinion de ces auteurs, d'autres reconnaissent les difficultés que soulève cette question et croient pouvoir y apporter un remède. Thoma (*op. cit.*, p. 510), par exemple, s'exprime ainsi : « Le défaut, c'est que le gouvernement doive se retirer quel que soit le vote de méfiance, même s'il

résulte d'éléments complètement hétérogènes, même ennemis entre eux et prenant cette décision pour des motifs opposés (par exemple communistes, nationalistes allemands et hitlériens). On pourra y remédier en demandant que la proposition soit uniformément motivée. Ce serait une amélioration considérable. »

Le parti populiste allemand a proposé, le 14 décembre 1928, la modification suivante de l'article 54 de la Constitution :

« Le Chancelier du Reich et les ministres exercent leurs fonctions avec la confiance du Reichstag. Au début de leur ministère et de chaque période électorale, cette confiance doit être constatée par une décision de la majorité.

« Une majorité des deux tiers du Reichstag est nécessaire pour retirer la confiance au gouvernement du Reich ou au Chancelier du Reich ou à un ministre. Une majorité simple suffit si la proposition de retirer la confiance est présentée en même temps que la décision finale sur le budget ordinaire lors de la troisième lecture ».

Que ce soit une modification dans le sens indiqué par Thoma ou la suppression de l'article 54 C.W., on ne pourra plus guère parler de système parlementaire. Comme, d'autre part, on ne diminuera en rien le rôle du Président dans la formation du gouvernement, on sera alors en réalité bien prêt d'admettre le système présidentiel.

Nous examinerons maintenant l'évolution de cette crise ministérielle. Les conditions dans lesquelles elle se présente peuvent être très variées ; schématiquement, les diverses possibilités sont les suivantes :

a) Il y a conflit entre le Président et le Reichstag. Si un gouvernement partage les vues du Président, il pourra rencontrer un vote de méfiance, donc mise en minorité d'un cabinet appuyé par le Président. Celui-ci pourra, selon les cas, abandonner son point de vue et former un autre cabinet ayant la confiance du Reichstag ou bien nommer un gouvernement de minorité, ou même rappeler le Chancelier mis en minorité et procéder à la dissolution.

Si, par contre, le gouvernement est d'accord avec le Reichstag, le Président pourra révoquer le Chancelier et nommer

un gouvernement de combat suivi normalement par la dissolution du Reichstag. Donc conflit entre le Président et le Reichstag, se terminant par un appel au peuple.

Ici la question du contreseing peut présenter des difficultés. Nous l'examinerons dans la sous-section suivante :

Si le Reichstag n'était pas dissous ou si sa dissolution n'était pas possible, par exemple pour des raisons d'identité de motifs, ou parce que le Reichstag vient d'être élu, ce dernier aura le choix d'accuser le Président devant Staatsgerichtshof ou de proposer sa destitution.

b) Le conflit peut exister entre le gouvernement et le Reichstag : le Président joue le rôle d'arbitre en abandonnant le gouvernement ou, en le maintenant, en procédant à la dissolution.

c) Conflit entre le Gouvernement et le Président : Cette hypothèse n'est guère possible que si le Gouvernement est nettement appuyé par le Reichstag. Dans ce cas, on retombe dans la première hypothèse de conflit entre Président et Reichstag se terminant par l'appel au peuple.

Le premier soin du Président sera de prévenir les crises : Hindenburg, notamment, y a réussi plusieurs fois.

Ainsi le Président Hindenburg est intervenu avec succès dans la crise ministérielle menaçant en juillet 1926 ; par la lettre suivante du 2 juillet 1926 :

Monsieur le Chancelier,

J'apprends que le cabinet, prévoyant l'échec du projet de la loi sur l'accord financier avec les Maisons Princières, envisage l'opportunité d'une dissolution du Reichstag et sa propre démission. Je désirerais vous faire connaître mon opinion en ce sens que je ne pourrai pas me décider pour le moment à une dissolution pour des raisons de politique intérieure et extérieure. Pour les mêmes raisons, je considère que le gouvernement ne doit pas démissionner.

Je vous prie donc, Monsieur le Chancelier, ainsi que Messieurs les Ministres, d'écarter de votre esprit l'idée d'une démission.

Avec l'assurance de ma considération distinguée, je suis votre dévoué.

Signé : VON HINDENBURG.

Cette lettre est arrivée au cours de la séance du Conseil des Ministres. Le Gouvernement a décidé de ne pas démissionner

et de retirer provisoirement la loi sur le compromis financier avec les anciennes maisons régnantes. Dans la déclaration du gouvernement, à la Chambre du même jour, nous trouvons à ce sujet le passage suivant :

« ... Le Cabinet a examiné soigneusement la question de la démission et a décidé de mettre ses fonctions à la disposition de Monsieur le Président du Reich. Le Cabinet a ensuite écarté cette décision vu le désir pressant que lui a exprimé Monsieur le Président du Reich qui, pour des raisons de politique intérieure et extérieure, considère la démission du Cabinet comme impraticable ».

2° De même, le Président a grandement contribué à éviter une crise ministérielle au début de 1928, à l'occasion des difficultés soulevées par le vote de la loi scolaire, en adressant le 9 novembre 1928 un appel pressant au Chancelier Marx. Dans cette lettre, le Président Hindenburg dit notamment :

« Les nouvelles relatives à de profondes divergences de vues entre les partis gouvernementaux au sujet de la loi scolaire, divergences qui paraissent conduire à une dissolution du gouvernement actuel, m'engagent à vous prier, Monsieur le Chancelier, de ne rien négliger pour éviter actuellement une crise gouvernementale et ses conséquences politiques ».

Le Président rappelle qu'en dehors du budget et de la loi sur les dommages de guerre il y a lieu de prendre une décision sur l'aide à apporter à l'Agriculture et de liquider la réforme du Code Pénal. Le Président poursuit : « Ce serait, à mon avis, un grand préjudice pour les intérêts patriotiques et le peuple allemand tout entier si maintenant, à cause de la loi scolaire, une crise gouvernementale insoluble intervenait et si une dissolution du Reichstag était nécessaire.

« Je vous prie de faire part de mon inquiétude aux chefs de partis gouvernementaux à l'occasion des prochains pourparlers, et je fais appel à toutes les personnes et à tous les partis intéressés pour faire en sorte qu'un gouvernement capable d'agir reste au pouvoir pour liquider les importantes questions parlementaires et afin que les divergences éventuellement insolubles dans la question scolaire soient ajournées jusqu'à la liquidation de ces travaux parlementaires ».

L'intervention du Président a partout été considérée comme très heureuse et efficace. Citons à ce sujet un article de M. Auguste Gauvain dans *le Journal des Débats* du 12 février 1928 :

« Le Président Hindenburg exerce ses fonctions de Président du Reich avec un tact, un esprit de suite et une fermeté remarquables. Il sait prendre des initiatives et il les prend à bon escient, dans la mesure correspondant aux circonstances. Constatant ces jours derniers que les dissentiments entre les membres de la coalition gouvernementale allaient aboutir à une rupture qui rendrait inévitable une dissolution du Reichstag, il résolut de prévenir une crise qu'il juge prématurée. Certainement d'accord avec le Chancelier Marx qui, pour des raisons de parti, n'attend rien de bon d'une dissolution, il vient de lui adresser une lettre pour le prier de ne « rien négliger afin d'éviter actuellement une crise gouvernementale et ses conséquences politiques ». Il invite le Chancelier à faire part de son inquiétude aux chefs des partis gouvernementaux et à s'efforcer d'assurer tout d'abord la liquidation des travaux parlementaires urgents en ajournant la solution de la question scolaire...

En rédigeant sa lettre au chancelier, le Président s'est inspiré des mêmes idées qu'en janvier 1927, quand il a dénoué une longue crise en chargeant M. Marx de constituer un cabinet avec l'appui des nationalistes ».

Auguste GAUVAIN.

3° Malgré l'intervention du Président du Reich, la loi scolaire a échoué. Le Président s'est alors efforcé de maintenir la coalition ancienne, au moins jusqu'à l'exécution du programme imposé par les nécessités, dont il a parlé dans sa lettre. Nous trouvons à ce sujet l'article suivant dans *le Journal des Débats* du 20 février 1928 :

« La situation parlementaire paraît s'être éclaircie. Le gouvernement d'Empire a tenu hier matin deux séances, à l'issue desquelles il a été publié un communiqué disant en substance que le gouvernement attache la plus grande importance à ce que le programme de travail élaboré par ses soins soit exécuté.

Après discussion de ce programme et naturellement même si celui-ci échoue, le gouvernement priera le gouvernement d'Empire de dissoudre le Reichstag. Le gouvernement prendra de son côté toutes les mesures propres à assurer les nouvelles élections, au plus tard dans la deuxième quinzaine du mois de mai.

Le communiqué ajoute que le Président Hindenburg a fait savoir au gouvernement d'Empire que dans l'intérêt de la patrie, il attache lui aussi le plus grand prix à l'exécution du programme de travail élaboré par le Cabinet, et qu'il envisagera une date de dissolution du Reichstag conforme aux propositions du gouvernement. Cette nouvelle intervention du Président semble avoir été décisive.

Le Reichstag qui devait se réunir à 13 heures, s'est ajourné jusqu'à 16 heures. Les négociations entre le Gouvernement et les partis étaient en cours.

Le résultat de ces conversations laborieuses est que, dès la rentrée, le Reichstag commencera la discussion du programme de travail élaboré par le Gouvernement et que les nouvelles élections auront lieu en Mai. »

4° Enfin, après les élections du 20 mai 1928, le gouvernement a décidé, sur l'insistance du Président du Reich, de ne pas démissionner avant la réunion du Reichstag.

Déclaration du gouvernement du 24 mai 1918 :

« Le cabinet du Reich a décidé dans sa séance d'aujourd'hui, tenue sous la présidence de Monsieur le Président du Reich et en parfait accord avec lui, de ne pas demander sa démission pour le moment et a envisagé de la présenter au Président du Reich la veille de la réunion du Reichstag ».

Le Président Hindenburg est donc souvent intervenu dans les crises ministérielles pour éviter la démission du gouvernement. Le Président pourra de même prévenir un vote de méfiance du Reichstag par une dissolution anticipée.

Mais une fois acquis le vote de méfiance, quels en seront les effets ? Tout d'abord, le Chancelier et les ministres devront démissionner et le Président devra accepter cette démission ; à défaut de celle-ci, il devra renvoyer le cabinet.

S'il confie le soin de constituer le nouveau gouvernement à une personnalité que le Reichstag estime indésirable, le Président devra dissoudre le Reichstag et le sort du ministère dépendra de l'attitude de la nouvelle Assemblée. On se demande si le Président peut opérer la dissolution avec le gouvernement ancien, même après le vote de méfiance. Thoma (*op. cit.*, p. 505), Jellinek (*Verf und Verw.*, p. 87) et Carl Schmitt (*Verfassungslehre*, p. 359) l'affirment.

Il faut, par contre, d'après Anschütz (*Commentaires*, p. 178) et Pohl (*H.D.S.R.*, p. 486), constituer dans ce cas-là un Cabinet *ad hoc*.

Le plus souvent, le Président n'aura pas recours à la dissolution. Il pourra maintenir le gouvernement démissionnaire, le charger des affaires courantes jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement.

Le Chancelier ou un ministre peuvent démissionner même

sans y être obligés par le vote de méfiance du Reichstag. Le Président est obligé d'accepter cette démission ainsi qu'il résulte du paragraphe II de la loi du 27 mars 1930 sur le gouvernement du Reich. Lors de l'élection du Président Hindenburg se posait la question de savoir si le gouvernement en fonctions devait ou non démissionner. Le gouvernement était disposé à se retirer avant de prendre une décision. S'étant assuré que le Président Hindenburg consentait au maintien du gouvernement, le Chancelier Dr. Luther est resté. Le communiqué officiel dit :

« Berlin, le 28 avril. Le cabinet s'est réuni aujourd'hui pour examiner la situation politique. Il était admis, à l'unanimité, que le Cabinet ne se retirerait pas à l'occasion de l'élection du Président du Reich, aucune raison constitutionnelle ne l'exigeant. Le Chancelier du Reich a présenté ensuite son rapport sur l'entrevue qu'il avait eue dans la matinée avec le futur Président du Reich ».

IV

Le Président est-il libre de choisir le Chancelier comme il le veut ? D'après certains auteurs, le droit du Président est purement de forme et le cabinet n'est guère qu'une émanation du Parlement. Le Président est réduit à n'appeler que des personnes « que l'on sait ou l'on suppose, suivant les circonstances, susceptibles d'obtenir la confiance du Reichstag » (Anschütz, *op. cit.*). Le Président ne peut nommer chancelier ou ministre que des personnalités qui, vraisemblablement, ne seront pas obligées de se retirer aussitôt par un vote du Reichstag (Thoma, H.D.S.R., p. 509).

D'autres auteurs, au contraire, admettent que le Président a le droit et le devoir d'appeler le gouvernement suivant sa seule appréciation, qu'il ne doit se laisser influencer par les désirs d'aucun parti (Pohl, dans H.D.S.R., p. 487). Mais les partisans de ces deux opinions sont d'accord pour admettre que le Président peut, comme nous venons de le voir ci-dessus, confier la formation du gouvernement à un Chancelier qui ne possède pas la majorité au Reichstag ; mais, dans ce cas, il doit dissoudre le Reichstag : « Il est dans l'esprit de

la Constitution d'admettre que le Président a le pouvoir de nommer un chancelier qui ne pourra vraisemblablement obtenir la majorité, mais il devra lier cette mesure à une dissolution, de telle façon que le résultat des élections décide si le cabinet possède la majorité (Thoma, *op. cit.*, p. 505).

Déjà Preuss s'est prononcé pour cette solution. Donc, du point de vue purement formel, le Président du Reich est entièrement libre de choisir son homme de confiance, le Chancelier du Reich, puis, d'accord avec celui-ci, les ministres. Mais le gouvernement du Reich formé par ses soins doit pouvoir gouverner avec le Reichstag et, pour ce faire, obtenir une majorité parlementaire.

Pour la formation du gouvernement, le Président peut choisir un membre du Reichstag ou un politicien qui ne fait pas partie de celui-ci. Il tiendra compte, dans la mesure qu'il jugera opportune, des désirs des fractions. Il doit nommer, tout d'abord, le Chancelier, puis, sur la proposition de celui-ci, les ministres ; c'est une disposition formelle : le Président ne pourra nommer des ministres qui ne seront pas proposés par le Chancelier.

Le Président doit agir de telle sorte que les crises ministérielles soient dénouées au plus tôt. Mais le succès de cette opération dépend souvent des circonstances.

V

Le Président peut aussi, Ebert et Hindenburg l'ont fait assez fréquemment, accompagner la mission qu'ils confient au futur Chancelier de directives précises sur la formation du gouvernement.

Ainsi, en 1920, le Dr. Heinze, président du Parti nationaliste, a été chargé par Ebert de former un gouvernement de grande coalition ; ce projet a échoué à cause de la résistance des social-démocrates. Le 24 novembre 1923, von Kardorff, député, a été chargé par Ebert de former un gouvernement « bourgeois » ; puis le lendemain, le Dr. Albert, secré-

taire d'Etat, était chargé de former un cabinet indépendant. Nous trouvons, à ce propos, dans *le Journal des Débats* du 27 novembre 1923, ce qui suit :

« Le Président Ebert, lassé des palabres et reconnaissant que la formation d'un cabinet de coalition n'avait aucune chance de succès, s'est résolu à constituer un cabinet d'affaires. Il a, en conséquence, adressé à l'ancien ministre du Reich, M. le Docteur Albert, la lettre suivante :

« Les entretiens que j'ai eus jusqu'à présent au sujet de la formation du Cabinet m'ont convaincu qu'il n'est pas possible actuellement de former un gouvernement de coalition sur une base parlementaire suffisante...

« La seule possibilité que j'entrevois est de former un gouvernement d'hommes éprouvés qui soient résolus, en faisant abstraction de considérations personnelles et de parti, à consacrer toutes leurs forces aux nécessités vitales de notre pays ».

« A la suite de l'envoi de cette lettre, le Président Ebert a eu avec le Dr Albert un entretien au cours duquel celui-ci a accepté la mission de former le cabinet.

On prête à M. Ebert l'intention bien arrêtée de dissoudre le Reichstag si le cabinet Albert n'obtient pas le vote de confiance qu'il exigera ».

Le Dr. Albert n'ayant pas réussi, Marx a été chargé de former un cabinet des partis moyens.

Le Président Hindenburg a suivi cette tradition et il a souvent indiqué de quelle manière le ministère devait être formé. C'est ainsi qu'il a chargé en 1925 Fehrenbach de former un Cabinet de grande coalition. Fehrenbach ayant refusé, il a adressé la même demande à l'ancien ministre Koch. La tentative de ce dernier n'ayant pas réussi, Hindenburg a chargé le Dr. Luther de former un gouvernement neutre des partis moyens.

Quand, en janvier 1927, il fallut décider si le Cabinet des partis moyens de Marx s'élargirait par l'addition des partis de gauche (des social-démocrates) ou de Droite (par l'admission des nationalistes allemands), le Président du Reich opta pour la droite.

Marx a d'abord décliné la mission de former le cabinet. Le

Président du Reich lui a adressé une lettre le 20 janvier 1927 dans laquelle il le prie d'essayer de constituer un gouvernement des partis bourgeois. Cette lettre dit notamment :

« La situation politique extérieure et intérieure exige un gouvernement viable et fort. Le gouvernement travaillera avec d'autant plus de succès qu'il pourra s'appuyer sur une majorité au Reichstag. La constitution d'un tel Cabinet avec la participation des socialistes n'est pas possible, pour le moment du moins. Un Cabinet s'appuyant sur les partis moyens, n'ayant non plus pu se former, je vous prie, Monsieur le Chancelier, de vous charger de constituer le plus rapidement possible un gouvernement basé sur une majorité des partis bourgeois au Reichstag. Je prie en même temps les groupes politiques du Reichstag, venant en ligne de compte dans cette question, de mettre de côté dans l'intérêt de la Patrie les objections personnelles et toutes les divergences d'opinion afin que puisse se former sous votre direction un gouvernement décidé à travailler, non pas pour ou contre un parti en particulier, mais pour le bien de la Patrie toute entière. Ce nouveau gouvernement doit, d'une façon équitable, procéder à la solution de toutes les questions vitales de l'Etat ; en tenant compte des intérêts de la masse des travailleurs, il doit poursuivre une politique susceptible de servir le peuple tout entier ». (*Journal des Débats*, 22 janvier 1927).

On a reproché au Président Hindenburg son intervention dans la formation du gouvernement en oubliant que, ainsi que nous venons de le voir, Ebert a agi également de cette façon. Nous citerons, par exemple, un article du *Berliner Tageblatt*, où sont faites les plus expresses réserves sur divers points de la lettre du Président et où celui-ci est mis hautement en cause :

« Le Président du Reich a dépassé singulièrement les limites de ses attributions constitutionnelles. Suivant la Constitution, le Président du Reich doit nommer le Chancelier ; le Chancelier doit proposer la liste des ministres et déterminer les grandes lignes de la politique dont il est responsable devant le Reichstag. Il est fort regrettable que le Président du Reich, contrairement à la règle créée par son prédécesseur Ebert, ait convoqué le Docteur Marx simplement pour lui confier la mission de sonder les partis, lui enlevant ainsi l'autorité nécessaire pour former le Cabinet. Il va au delà des prérogatives constitutionnelles dans cette lettre où il trace lui-même les grandes lignes de la politique, alors qu'il n'est pas responsable devant le Parlement et cela d'une façon si unila-

térale que les conseillers, qui l'ont poussé à agir ainsi, lui ont rendu un bien mauvais service ». (*Journal des Débats*, 22 janvier 1927).

En lui confiant, vers la fin de mars 1930, la mission de former le gouvernement, le Président Hindenburg a déclaré à M. Brüning qu'il serait inopportun de constituer un gouvernement de coalition, en raison de la situation difficile où se trouvait le Parlement. On sait que M. Brüning a formé le nouveau cabinet sans se préoccuper de trouver une majorité parlementaire (voir sa déclaration du 1^{er} avril 1930, citée ci-dessus).

SOUS-SECTION II

La collaboration du Président avec le gouvernement du Reich.

Le gouvernement, une fois formé, quels seront ses rapports avec le Président. Comment la tâche est-elle divisée entre ces deux organes? C'est ce que nous désirons étudier ici.

Il y a tout d'abord une division des tâches, une séparation des pouvoirs assez complexe entre le Président et le Chancelier. Le Président est, sinon le seul, du moins le premier gardien de la Constitution, il est l'intermédiaire entre le Reich et les pays, et, comme le Reichstag, il représente la volonté nationale. Le Président élu pour sept ans est un point « sûr et stable » qui ne doit intervenir que dans quelques affaires suprêmes.

Pour pouvoir remplir utilement ses fonctions, le Président doit continuellement surveiller la marche des affaires. Soucieux d'éviter les conflits graves, il pourra les prévenir en manifestant son opinion en temps utile. Le Président allemand peut donc avoir une influence considérable sur la fixation de la politique du gouvernement, d'autant plus que ce dernier ne tire quelquefois son autorité que du prestige du Président qui le soutient. L'hypothèse d'un gouvernement s'appuyant sur le chef de l'Etat ne se présente guère en France où le Président du Conseil, seul responsable, prend seul ses décisions. Il s'appuie sur sa majorité et le Président de la République ne

peut donner que des avis rarement écoutés dans les affaires importantes. Les pouvoirs du Président du Conseil français sont coutumiers mais très réels. Le droit du Chancelier allemand de « fixer seul les lignes générales de la politique » est inscrit dans la Constitution. Mais si la Constitution accorde des compétences, seuls ceux qui ont le pouvoir en réalité peuvent les exercer en toute indépendance. Or, le Chancelier allemand, incapable le plus souvent de constituer une majorité sûre au Reichstag, doit chercher l'appui du Président.

Dans le système parlementaire classique des deux partis, le gouvernement est une émanation de la majorité et alors « en guidant » cette majorité, en réalité il la subit. Mais dès qu'il y a plus de deux partis la majorité appartient à des coalitions plus ou moins homogènes et devient quelquefois, notamment en Allemagne, une « majorité négative », capable seulement d'entraver l'existence du gouvernement mais impuissante à s'entendre sur la politique à suivre. Entre les fractions déchaînées, oublieuses de leur devoir national, opposées à un tel point que toute collaboration devient impossible, le Président, par le choix opportun du Chancelier, jouera le rôle d'arbitre. Nous avons constaté dans la Sous-Section précédente qu'il donnera au futur Chancelier des directives concernant la constitution du cabinet et, quelquefois même, la politique future du gouvernement.

Nous devons examiner tout d'abord comment la Constitution a organisé la séparation des pouvoirs entre Président et gouvernement (I) et ensuite de quelle manière ces deux organes vont collaborer (II).

I

D'après la Constitution, le gouvernement possède les droits politiques en général, mais c'est le Président qui représente l'Allemagne dans les relations extérieures; il a le commandement suprême, il nomme les fonctionnaires et les officiers, il a divers droits de réglementation spéciale, notamment celui d'organiser les ministères (Organisationsgewalt) et un droit

dictatorial de réglementation ; il possède le droit de grâce. Le Président peut dissoudre le Reichstag, soumettre les lois à un référendum ; il est indépendant du Reichstag. Par contre, le Chancelier dépend de la confiance du Reichstag. Le Président nomme et révoque le Chancelier et, sur la proposition de ce dernier, les ministres, il approuve le règlement du gouvernement, mais il ne peut exercer aucun de ses pouvoirs sans le contreseing dont tous ses actes doivent être revêtus.

Les auteurs allemands attachent une très grande importance aux pouvoirs négatifs du Président. On entend par pouvoirs négatifs la faculté qu'a le Président de refuser de signer les propositions que lui fait le Chancelier ou un ministre. En théorie, le Président pourra ainsi avoir une influence très considérable puisque sa signature est indispensable pour la Reichsexecution, les mesures de dictature (art. 48 C.W.) et le commandement suprême, pour ne parler que de ceux-là. Il nous semble que le refus de signature du Président ne se manifestera pas souvent d'une manière principale et nette. En effet, la responsabilité du gouvernement est certainement mise en jeu par les abstentions du Président, aussi bien que par ses actes. Donc si le Président refuse une mesure désirée par la majorité, le gouvernement sera mis en minorité et devra se retirer. Un nouveau gouvernement ne pourra se maintenir que si la majorité approuve le chef de l'Etat. Dans le cas contraire, le Président sera obligé de recourir à la dissolution.

L'initiative législative n'appartient pas au Président mais au gouvernement. C'est ce dernier qui a aussi le droit général de réglementation.

Le Chancelier arrête les directives générales de la politique et en porte la responsabilité devant le Reichstag. Dans le cadre ainsi fixé, chaque ministre conduit en toute indépendance les affaires de son département et en porte aussi la responsabilité.

Si l'on prenait à la lettre les dispositions de la Constitution, le Président aurait une haute compétence dans les affaires qui lui sont particulièrement soumises, tandis que la direction générale de la politique et de l'activité législative lui échapperait. En réalité, une collaboration continue est assurée entre le Président et le gouvernement.

II

Pour obtenir cette collaboration, le Président doit être continuellement tenu au courant des affaires. Il peut, à n'importe quel moment, appeler le Chancelier, les ministres ou l'un d'eux, chez lui et leur demander des renseignements.

Souvent — sur la demande du Chancelier — le Président assiste aux séances du gouvernement, surtout pour les questions de la politique extérieure. Il préside alors la séance, mais sans avoir voix prépondérante. Quand le Président n'assiste pas en personne à la réunion du Conseil des ministres, il délègue un de ses chefs de bureau et ce dernier dresse un rapport à son intention (§ 30 du Règlement du gouvernement). Conformément au paragraphe 4 du Règlement du gouvernement, le Président doit être constamment tenu au courant par le gouvernement de la situation politique au moyen de la communication des documents essentiels, par des rapports écrits ou des conférences selon l'importance du cas.

Le Président a toujours exigé la transmission rapide des dépêches et informations venant de l'étranger. Il doit être informé de la préparation des projets de lois importantes (§ 25 du Règlement du gouvernement).

En prenant possession de leurs fonctions, les ministres du Reich doivent prêter serment au Président du Reich, le texte de ce serment est inséré dans le paragraphe 3, alinéa 1, de la loi sur les ministres du 27 novembre 1930 (RGBl., I, p. 96).

Les ministres reçoivent un document, promulgué par le Président du Reich et contresigné par le Chancelier du Reich, sur leur nomination.

L'acte contenant la nomination du Chancelier est contresigné par ce dernier même (§ 2 de la loi du 27 mars 1930).

Le règlement du gouvernement doit être approuvé par le Président du Reich (art. 59 C.W.) ainsi que toute modification à ce règlement.

L'étendue des compétences de chaque département ministériel est déterminée par un règlement du Président du Reich (§ 5, al. 1, de la loi sur les ministres du Reich). Le Président

du Reich a le droit de nommer des ministres du Reich sans portefeuille. D'après le paragraphe 6 de la loi sur les ministres du 27 mars 1930 : « En règle, on confie aux ministres du Reich la direction d'un département déterminé; exceptionnellement, on peut s'abstenir d'attribuer la direction d'un ministère du Reich ».

Le Président du Reich peut désigner, sur la proposition du Chancelier, un ministre du Reich remplaçant ce dernier. L'étendue du remplacement est déterminé par le chancelier (§ 4 de la loi du 27 mars 1930). Pour désigner ce remplaçant, on ne tient compte ni de l'ancienneté ni de l'ordre des départements (§ 7 de la loi du 27 mars 1930). Le Président du Reich peut confier un ministère vacant au Chancelier du Reich ou à un ministre du Reich.

SECTION IV

LA DISSOLUTION DU PARLEMENT

Le droit de dissolution dont dispose le Chef de l'Etat est un des points les plus importants pour l'examen et la connaissance de tous les systèmes de gouvernement. Dans le régime monarchique, le droit de dissolution nous apparaît surtout comme une arme que possède le monarque pour réduire à l'impuissance les Chambres qui se dresseraient contre lui. Il ne s'agit point alors de soumettre un différend au jugement de la Nation : le droit de dissolution dont dispose le gouvernement dans un régime parlementaire sert plutôt à sauvegarder l'indépendance et l'autorité du Gouvernement vis-à-vis des Chambres dans lesquelles il ne trouve plus une solide base d'appui. Le droit de dissolution est encore une pièce essentielle dans le régime présidentiel, où il institue le peuple, arbitre des conflits entre le Président et les Chambres.

I

Le droit de dissolution inscrit dans la Constitution de Weimar doit permettre, en principe, le maintien constant de l'équilibre entre le Président et le Reichstag par un appel au peuple, mais, comme nous le verrons, il permet d'atteindre d'autres buts.

Bien que la Constitution de 1875 accorde au Président de la République française le droit de dissolution, en fait ce droit n'est jamais exercé. Il est d'autant plus intéressant pour cette raison d'examiner quel est le rôle et quelles sont les applications du droit de dissolution en Allemagne.

Le droit de dissolution, par son existence même, est appelé à avoir un effet salulaire sur l'esprit des députés qui n'oublieront pas ainsi qu'ils peuvent être obligés, à n'importe quel moment, de se présenter devant leurs électeurs. Dans l'esprit des auteurs de la Constitution, le droit de dissolution devait empêcher les Chambres de suivre leur tendance, trop souvent constatée, de concentrer tous les pouvoirs de l'Etat entre leurs mains, en réduisant pratiquement le chef de l'Etat à un rôle effacé.

La Constitution de Weimar n'a pas accordé au Reichstag le droit de se dissoudre lui-même, de même il est impossible de demander par référendum la dissolution de Reichstag, mais remarquons que rien n'empêche le Président de procéder à la dissolution d'accord avec les Chambres ou bien à la demande d'une minorité. Les hypothèses sont très nombreuses où il y a utilité pour le Président de recourir à la dissolution : par exemple, le Président pourra constater que la composition du Reichstag ne correspond plus aux tendances et aux opinions actuelles des électeurs et il pourra éprouver quelque répugnance à collaborer avec un cabinet qui ne répond plus à la volonté du peuple. Dans ce cas, il essayera par la dissolution des Chambres de rétablir la convergence de volonté entre le peuple et ses représentants. Il en sera ainsi lors de l'élection d'un nouveau Président alors que le Reichstag est déjà âgé et que l'opinion de la majorité est différente de celle du nouveau Président.

Ce cas ne peut se présenter avec le système d'élections tel qu'il est pratiqué en France ; le Président de la République, étant élu en effet par l'Assemblée Nationale composée de la Chambre des Députés et du Sénat, ne peut représenter de toute évidence que la majorité y existante.

Le cas inverse, c'est-à-dire celui où, à la suite d'élections survenues au cours d'une présidence, la majorité serait opposée au Président, ne pourrait évidemment donner lieu à dissolution. Il n'y aura aucune utilité à consulter les électeurs, qui viennent d'exprimer leur opinion. Il peut y avoir, par contre, une très grande utilité à recourir à la dissolution alors même qu'aucun conflit n'existe entre le Président et le Reichstag, non plus qu'un désaccord entre le Reichstag et les électeurs. Il en sera ainsi quand, par suite de la situation parlementaire, il n'y aura pas de majorité ou de coalition stable permettant la constitution du gouvernement. Ce cas est très courant et la plupart des dissolutions ont été motivées par ce fait.

Il faudra consulter les électeurs lorsqu'on aura modifié les lois sur la composition du Corps électoral. En effet, il se peut que la composition de la Chambre ne corresponde plus à la tendance des électeurs. Il en était ainsi en Angleterre lors des grandes réformes de 1832, 1837 et 1884. De même, il sera nécessaire de recourir aux électeurs pour obtenir d'eux la confirmation de la politique suivie par le gouvernement lorsqu'auront été prises des décisions très graves pour l'avenir national ; ainsi Lord Grenville, après avoir rompu les pourparlers de paix avec la France, eut recours aux élections en octobre 1806, afin de fortifier la situation du gouvernement par une confirmation nationale.

Enfin, on a proposé plusieurs fois de dissoudre les Chambres avant l'échéance normale. Deschanel a dit en 1906 qu'on devrait prolonger la période législative de deux ans afin de permettre une dissolution prématurée et imprévue. En effet, à la fin de la période législative, les parlementaires n'ont d'autres soucis que de préparer leur réélection : souvent, ils votent des dépenses et diminuent les impôts, uniquement dans ce but.

La Constitution de Weimar prévoit un cas spécial de dissolution automatique. Quand le Reichstag a proposé la révocation du Président et que les électeurs s'y sont refusés, le Reichstag est alors automatiquement dissous et une nouvelle période de 7 ans commence alors pour le Président.

A l'Assemblée de Weimar, on a longuement et minutieusement discuté de la question du droit de dissolution. L'extrême gauche désirait que le Président ne puisse dissoudre le Reichstag qu'avec le consentement (proposition Bauer et Cie), et mieux encore sur la proposition du gouvernement seulement (proposition Kohn). Ces suggestions ne furent pas acceptées à la suite des explications données par Preuss :

« En pratique, il existera toujours concordance entre le Président et le gouvernement. A supposer qu'un ministre soit d'une opinion différente, il sera obligé de donner sa démission. Si le Président désire dissoudre le Reichstag, contrairement à l'opinion du gouvernement, et s'il trouve un ministre qui lui donne son contreseing, en pratique dans ce cas-là tout le reste du ministère démissionne ». (Preuss, V. A., p. 251).

« Le Président est toujours à même de procéder à la dissolution, au besoin par un gouvernement de minorité ». (Preuss, V. A., p. 253).

Le démocrate Ablass et le Deutschnational von Delbruck proposèrent d'admettre le droit de dissolution du Président sans exiger le contreseing ministériel :

« La dissolution du Reichstag et le décret ordonnant un referendum ne seront pas contresignés. Le contreseing est, en effet, inutile à mon avis. Supposons le cas où le Président du Reich se décide à opposer le referendum au Reichstag : le gouvernement du Reich, étant responsable devant le Reichstag et, en somme, étant l'organe de celui-ci, se rangera de son côté. Il ne pourra donc même pas ordonner le contreseing puisqu'il ne voudra pas en supporter la responsabilité. Il devra donc être révoqué et un nouveau ministère devra être constitué dans le but de contresigner le décret en question. Ceci, à mon avis, est faux :

En effet, le résultat serait ceci : si le referendum décide contre le Président du Reich et, ce faisant, donne raison à l'ancien gouvernement, ce dernier sera obligatoirement appelé de nouveau. Quel peut bien être le but de ce changement de ministère ?

Pour faire respecter une pensée formaliste, on emploie donc une procédure très compliquée. Ceci s'applique également à la disso-

lution du Reichstag, la nomination et la révocation du chancelier du Reich.

Le Président du Reich doit être à même d'en appeler au peuple contre le Reich chaque fois qu'il estime en toute conscience que les décisions du Reichstag prennent un faux chemin ou qu'elles ne sont plus en accord avec le sentiment du peuple. « Ceci est démocratique et un bon démocrate ne pourra jamais protester contre l'appel au peuple. » (proposition Delbruck, discours d'Ablass V.A., page 233).

Preuss a réussi à convaincre la Commission qu'il est impossible en l'occurrence de supprimer le contreseing : « En ce qui concerne la proposition que M. le député von Delbruck, d'accord avec M. le Dr. Ablass, vient de présenter et qui tend à supprimer le contreseing dans les décrets ordonnant le referendum et dans les décrets ordonnant la dissolution du Reichstag, je suis en entière opposition. J'estime que nous nous engageons dans une voie dangereuse si, dans ces deux cas-là, nous supprimons le contreseing ministériel. La demande d'un referendum est une question dont l'importance politique considérable est admise sans discussion.

Est-il admissible que dans ce cas si important le Président puisse gouverner avec l'aide seule de son cabinet civil ? En effet, comment imaginerons-nous ses relations avec les ministres ? Il n'y a que deux possibilités : 1° le Président et le gouvernement sont d'accord pour qu'un referendum soit demandé, alors dans certaines circonstances il sera très facile au gouvernement de dire : « ordonne donc le referendum toi-même et récolte les déboires de la consultation populaire. »

Ce n'est certainement pas là les relations normales et saines qui doivent exister entre le Président et son gouvernement : si le gouvernement est d'accord avec le Président du Reich, il doit prendre ses responsabilités et contresigner ; si par contre, le gouvernement ne désire pas qu'un referendum soit demandé, et c'est un cas plus fréquent, quel gouvernement parlementaire garderait ses fonctions quand le Président prend, sans lui, une décision politique aussi importante ?

Si un gouvernement parlementaire a le sentiment de l'honneur parlementaire, il donnera immédiatement sa démission. Le résultat sera le même mais atteint d'une manière beaucoup plus désagréable en constatant inutilement un conflit, alors qu'il est tout naturel que le Président qui désire prendre une décision contraire aux convictions politiques du gouvernement cherche un gouvernement qui en assume les responsabilités. La situation est analogue en ce qui concerne la dissolution du Reichstag si le Président dissout le Reichstag et désire gouverner contre la majorité, il ne peut le faire avec un gouvernement de cette même majorité, mais il doit obtenir un contreseing. En effet, son action politique consiste en ceci qu'il essaie par de nouvelles élections de faire de la minorité une majorité et de la majorité une minorité. Il doit réfléchir à l'avance si la constellation politique rend possibles de pareilles manœuvres. On lui impose cette réflexion en liant son acte au contreseing ministériel.

Si l'élection décide contre lui, il doit rappeler le gouvernement ancien ou un autre constitué sur les mêmes bases. Ce n'est pas par hasard que c'est justement au berceau de la vie parlementaire moderne anglaise, au début de l'ère de la Reine Victoria, que se présente ce cas : renvoi d'un gouvernement qui possédait jusque là la majorité, constitution d'un gouvernement de minorité, dissolution du Parlement, élections nouvelles dont le résultat était défavorable au gouvernement ayant prononcé la dissolution, enfin rappel du gouvernement ancien. Il s'agissait alors de l'opposition Melbourne Peel. Cet incident a grandement contribué à la consolidation du régime parlementaire en Angleterre ; c'est beaucoup plus qu'une curiosité parlementaire, ceci concerne l'essence même du système.

Le Président n'est pas obligatoirement soumis à la majorité. Il peut essayer de faire de la minorité une majorité en appelant au peuple, mais il doit alors choisir dans la minorité les hommes d'Etat responsables. »

Le discours de Preuss nous semble très clair et convaincant. Il en résulte qu'un gouvernement de combat, de minorité, est parfaitement constitutionnel. Ce gouvernement est responsable devant le Reichstag non pas devant l'ancien Reichstag qu'on suppose être en désaccord avec la volonté que le peuple exprimera, mais le gouvernement est responsable, comme d'ailleurs le Président lui-même, devant le nouveau Reichstag.

M. Gordon, dans son excellente thèse sur la Responsabilité du Chef de l'Etat, examine soigneusement la question de la dissolution. Il cite un passage de Preuss, dont nous n'avons pas réussi à trouver l'original, et lequel diffère sensiblement du discours que nous venons de reproduire. D'après M. Gordon, en effet, Preuss aurait préconisé la nécessité d'une décision collective du gouvernement pour la dissolution. Il aurait dit :

« Comment dissoudre le Reichstag sans l'adhésion totale du gouvernement ? Le Président pourrait-il s'opposer au ministère et au Reichstag à la fois, isoler ainsi absolument sa personne et la placer en face du plébiscite populaire ? S'il était tout de même résolu à dissoudre le Reichstag envers et contre la majorité parlementaire et le ministère issu de cette majorité, il fallait alors que, pour ne pas demeurer isolé, il transformât la minorité du Reichstag en majorité provisoire qui lui fournirait un nouveau Cabinet. Après quoi, il attendrait le résultat des nouvelles élections ». (Op. cit., p. 145).

M. Gordon ajoute (p. 145) :

« Nous avouons ne pas très bien comprendre le raisonnement du professeur Preuss. Parler de la possibilité de transformer la minorité du Reichstag en majorité provisoire est un non-sens... ».

Il nous semble qu'il doit y avoir là une erreur.

Preuss a estimé, comme nous venons de le voir, que le Président peut essayer en recourant à la consultation populaire de briser la majorité ancienne et d'amener à la Chambre une majorité qui lui soit favorable. Il nous semble donc que le passage cité par M. Gordon n'exprime pas la pensée véritable de Preuss. D'ailleurs, cette question n'est pas essentielle. Ce que veut Preuss, c'est éviter que la responsabilité d'une dissolution pèse uniquement sur le Président. C'est pour cela qu'il demande le contreseing.

Or M. Gordon critique la solution proposée par Preuss.

« ... Si la dissolution sans contreseing ministériel engageait, comme le dit le professeur Preuss, la responsabilité personnelle du chef de l'Etat, nous ne croyons pas qu'on puisse éluder celle-ci par le biais imaginé par M. Preuss. Au fond, le « gouvernement de combat » est un gouvernement irresponsable au sens parlementaire du terme ; ce n'est qu'une arme entre les mains du chef de l'Etat ». (Op. cit., p. 145).

M. Gordon affirme ici : 1° que le Président est responsable de la dissolution du Reichstag ; sa responsabilité ne peut être éludée par le contreseing ; 2° que le gouvernement de combat est un gouvernement irresponsable au sens parlementaire. Il nous semble bien que ce sont là deux affirmations contradictoires.

En effet, la responsabilité du Président du Reich ne pourrait être évidemment mise en jeu que par le Reichstag nouveau, mais devant celui-ci le gouvernement de minorité, ayant procédé à la dissolution, est aussi et avant tout responsable. Or, si la responsabilité du gouvernement devant les élus de la Nation est le principe essentiel du régime parlementaire, c'est parce que l'Assemblée est sensée exprimer la volonté nationale. Quelle que soit l'hypothèse de la dissolution, la rai-

son primordiale en est toujours identique. Le Reichstag ancien ne représente plus, d'une manière incontestée, la volonté nationale; cette présomption devient une certitude une fois la dissolution prononcée, cette volonté nationale sera au contraire représentée par une autorité particulière dans le nouveau Reichstag. Par conséquent, il nous semble parfaitement logique que le gouvernement contresignant le décret de dissolution ne soit responsable que devant le Reichstag à élire.

Nous reconnaissons volontiers avec M. Gordon que le Président du Reich est responsable, mais nous ne voyons pas comment il pourrait alors considérer le gouvernement comme irresponsable. Remarquons tout de suite qu'en effet si les élections amènent une majorité hostile au gouvernement, celui-ci se retirera certainement. Sa responsabilité politique sera donc toujours mise en jeu; le Président, lui, en sera réduit à appeler un gouvernement choisi dans la majorité et à renoncer en conséquence à poursuivre sa politique. S'il accepte sa défaite et s'il est prêt de collaborer loyalement avec la majorité, alors du point de vue constitutionnel on ne peut rien lui reprocher. Ainsi il ne pourra pas être accusé devant le Staatsgerichtshof. Il est vrai que dans un cas analogue la Chambre des Députés française est allée plus loin et, violant la Constitution, a obligé le Président Millerand à démissionner, mais il n'est pas du tout certain ni même vraisemblable que l'attitude d'un Reichstag nouveau serait aussi hostile contre un Président qui a usé de son droit de dissolution. La responsabilité du Président pourra évidemment être mise en jeu; il se pourrait même que, s'inspirant du précédent français une majorité simple arrive, en organisant la grève ministérielle, à provoquer une nouvelle dissolution du Reichstag faisant ainsi du maintien du Président l'enjeu des élections.

Il nous semble donc, contrairement à l'opinion de M. Gordon, que la responsabilité du gouvernement de minorité est certaine, d'autant plus que les nouvelles élections doivent avoir lieu très rapidement. L'intervalle entre la dissolution de l'ancien Reichstag et la réunion du nouveau pourra être de durée plus courte que les vacances régulières entre deux sessions d'un même Reichstag. Par contre, la responsabilité du Prési-

dent ne sera certes pas toujours engagée dans la pratique. Remarquons que Preuss n'a jamais cherché à éluder la responsabilité du Président en la matière, mais il a pensé, et nous partageons son avis, que le décret devant être contresigné par le gouvernement, c'est ce dernier, et non le Président, qui engage avant tout sa responsabilité.

M. Gordon estime (*op. cit.*, p. 160) que la responsabilité du Chef de l'Etat, responsabilité qui doit lui permettre de recourir à la dissolution pour en appeler à la Nation dans le conflit avec l'Assemblée, va à l'encontre de la conception traditionnelle du parlementarisme : « En introduisant ce droit dans le régime parlementaire, on admet une véritable exception à ce régime ; pour un temps, le régime parlementaire se trouve suspendu, puisque, par définition, il n'y a pas de Parlement. C'est un véritable régime présidentiel provisoire ».

Le régime parlementaire est, d'après M. Gordon lui-même, plutôt une technique qu'une œuvre de l'esprit. Dans ce régime, la volonté nationale doit être concrétisée par une collaboration équilibrée des pouvoirs indépendants. Or, pour maintenir l'équilibre et l'indépendance des deux pouvoirs en question, chef d'Etat et Assemblée, la Constitution de Weimar les a armés l'un contre l'autre, notamment en organisant la mise en accusation ou la destitution plébiscitaire de son Président et en admettant que ce dernier puisse dissoudre le Reichstag.

Cette dissolution faite par un Président responsable ne nous semble donc être une exception apportée au régime parlementaire. Nous admettons volontiers, par contre, que c'est un perfectionnement récent, en ce sens que s'il était toujours admis qu'un Chef d'Etat parlementaire puisse recourir à la dissolution, l'expérience ayant démontré qu'étant irresponsable, en fait, il ne pouvait pas exercer ce droit. Il fallait, pour restituer à ce droit de dissolution sa vigueur primitive, rendre le Chef d'Etat responsable.

La Constitution de Weimar ne lie pas, contrairement à la Constitution de Lettonie, la responsabilité du Président directement à l'exercice du droit de dissolution, par exemple, ou de tout autre de ses pouvoirs. Nous pensons que c'est très bien ainsi. Il serait inopportun à notre avis de lier comme en Let-

tonie l'exercice du droit de dissolution directement au sort de la présidence. En effet, comme nous l'avons vu au début de cette Section, si, formellement, la dissolution est toujours présidentielle, en réalité elle peut être une dissolution prise, tantôt conformément aux vœux même du Parlement, tantôt pour maintenir l'indépendance du gouvernement. Même si le Président prend cette mesure de sa propre initiative, cela n'indique pas forcément, à notre avis, qu'il y ait entre lui et le Reichstag un conflit tel qu'il soit obligé de jouer sa présidence. En tout cas, le système actuel de la Constitution de Weimar permet déjà très certainement au Président d'exercer son droit de dissolution, même antiparlementaire. Comme nous le verrons un peu plus loin, la dissolution du Reichstag en 1930 doit être considérée en effet comme une dissolution antiparlementaire.

II

« Le Président peut dissoudre le Reichstag, mais jamais plusieurs fois pour le même motif.

La nouvelle élection a lieu au plus tard 60 jours après la dissolution ». (Art. 25 C. W.).

Examinons d'abord la question du contreseing.

a) Quand en réalité l'initiative de la dissolution appartient au Reichstag même, aucune difficulté, le Reichstag, le gouvernement et le Président étant d'accord.

Par contre, la question est plus difficile à résoudre si le Président est en désaccord avec le gouvernement, ce dernier possédant la confiance du Reichstag, de même que si le Président prend partie pour un gouvernement mis en minorité par le Reichstag.

b) Le Président peut-il ordonner la dissolution contrairement à la volonté du Gouvernement ? c'est-à-dire peut-il renvoyer le Chancelier contre sa volonté (voir Anschütz, Commentaires, 10^e édition, p. 179). A cette question, on doit répondre par l'affirmative. C'est l'hypothèse même prévue à Weimar par Preuss, suivant laquelle le Président désire recourir aux élections contrairement à la majorité et au gouvernement représentant cette majorité.

c) Il est plus difficile de répondre à la deuxième question : qui contresignera le décret de dissolution ? quand le gouvernement en fonctions sera mis en minorité. Ce gouvernement peut-il contresigner valablement le décret de dissolution ? ou faudra-t-il au contraire que le gouvernement se retire, que le Président nomme un nouveau cabinet, ce dernier devant alors contresigner le décret de dissolution et procéder à la dissolution avant que le Reichstag ait la possibilité de lui témoigner sa méfiance. D'après Thoma (dans HDSR, p. 505) et Jellinek (Verf. und Verw., p. 87), le Président peut conserver le cabinet ancien et ce dernier ne se retirera que si le nouveau Reichstag lui est également hostile. Schmitt (V. Lehre, p. 359) distingue : Si la majorité ayant renversé le cabinet est homogène, il admet que le cabinet doit démissionner. Mais si cette majorité n'est pas unie et si, de plus, les motifs politiques du vote de méfiance sont contradictoires, si par exemple la méfiance est votée par les hitlériens, les communistes et les populistes allemands, il serait un non-sens d'après Schmitt de ne pas admettre la dissolution gouvernementale et d'obliger ainsi le Président à ne dissoudre le Reichstag avant d'avoir formé un nouveau ministère.

L'esprit formaliste de la doctrine allemande se tiendra plutôt à une interprétation plus stricte de l'article 54, alinéa 2, C.W. Anschütz (*loc. cit.*) et Pohl (dans HDSR, p. 486) exigent la constitution d'un gouvernement *ad hoc*, dont le chef devra alors contresigner à la fois le décret de renvoi du gouvernement ancien, sa propre nomination et le décret de dissolution.

Le droit de dissolution que possède le Président est plus considérable que celui qu'avait l'Empereur ou le Bundesrat. Le Président, en effet, n'est pas lié au contreseing du Reichsrat, alors que sous la Constitution de Bismarck, c'était le Bundesrat qui ordonnait la dissolution avec le consentement de l'Empereur.

La dissolution peut avoir lieu pendant l'ajournement du Reichstag et même après une session, aussi longtemps que les nouvelles élections n'ont pas eu lieu.

Le Président ne peut dissoudre le Reichstag qu'une seule fois pour le même motif. Ceci nous rappelle les nombreuses

dissolutions lors du conflit de 1862-1866 entre le gouvernement de Prusse et le Landtag. « Le sens de cette disposition — une seule fois pour le même motif — est certainement claire, disait Preuss à la huitième Commission. Le Président et le gouvernement ne doivent essayer, par des dissolutions répétées, à propos de la même question — je rappelle le temps du conflit — de briser peu à peu les forces du Reichstag et des électeurs. Par la dissolution, on appelle aux électeurs. Dans la même question l'appel ne doit pas être exercé deux fois » (Preuss, VA, p. 251).

Donc, par identité des motifs, on doit entendre un différend dans une question précise. Mais ce ne sera que rarement le cas. Remarquons que le décret indique toujours très nettement la cause de la dissolution pour permettre au Président de procéder à de nouvelles dissolutions.

Quand la dissolution a eu lieu parce qu'il était impossible de dégager une majorité dans le Reichstag, est-il admissible que sous prétexte d'identité des motifs on confère au nouveau Reichstag, également divisé, un brevet d'impuissance pour quatre ans ? Cette question a été soulevée après la dissolution du 20 octobre 1924 motivée justement, comme nous le verrons, par le fait qu'il était impossible de dégager une majorité dans le Reichstag.

Examinons rapidement les dissolutions qui ont eu lieu jusqu'ici :

1° La première assemblée a été dissoute par le Président Ebert peu avant l'expiration de son mandat. La « petite coalition » des partis moyens : centre, parti populiste allemand et démocrates, ayant à sa tête le Chancelier Marx, a rencontré des difficultés à l'occasion du troisième décret de nécessité du 14 février 1924, pris conformément aux lois de délégation du 8 décembre 1923. Les social-démocrates et les nationaux allemands ont demandé la discussion immédiate de leur proposition concernant ce décret. Le Chancelier s'est refusé à faire droit à cette demande. L'existence de la coalition était compromise et, comme l'expiration du mandat du Reichstag approchait, il était bien peu utile d'assumer les difficultés de la formation d'une nouvelle coalition.

Décret de dissolution du 13 mars 1924 :

« Le gouvernement considérant que les règlements pris conformément aux lois de délégation du 13 octobre 1923 et du 8 décembre 1923 (RGBl, t. I, p. 943 et 1149) sont d'une importance vitale et constatant que son désir de les maintenir sans modification à l'heure actuelle ne trouve pas le consentement de la majorité du Reichstag, je dissous le Reichstag conformément à l'art. 25 de la Constitution ».

2° Les élections du 4 mai 1924 n'ont pas éclairé la situation dans le Reichstag. La gauche et la droite ont accru le nombre de leurs sièges. Le centre restait arbitre de la situation, il n'y avait pas de majorité contre Marx et Stresemann. Après des négociations excessivement laborieuses, le gouvernement ancien est revenu, mais tous les efforts tendant à élargir la coalition et à former une majorité solide et sûre pour le gouvernement sont restés sans effet. Les nationaux allemands ont lutté pour faire partie du gouvernement, mais on n'a pas réussi à rédiger un programme commun ayant l'approbation de toutes les fractions dont il pouvait être question. Le gouvernement a proposé au Président du Reich la dissolution du Reichstag pour permettre au peuple de se prononcer.

Décret de dissolution du 20 octobre 1924 :

« Des difficultés parlementaires rendent impossible de continuer la politique suivie jusqu'ici à l'intérieur et à l'extérieur, en maintenant le gouvernement actuel, et empêchent en même temps la formation d'un gouvernement nouveau. Par conséquent, conformément à l'art. 25 de la Constitution du Reich, je dissous le Reichstag ».

3° Comme le premier et le deuxième Reichstag, le troisième Reichstag, élu le 7 décembre 1924 n'a pas eu une fin naturelle. Sa dissolution résultait d'un accord intervenu entre les partis et le gouvernement. De plus, les nouvelles élections ont été fixées d'un commun accord par Stresemann et Briand pour le printemps 1928.

Dissolution du 31 mars 1928 :

« Le gouvernement du Reich, après entente avec Monsieur le Président du Reich, a déclaré, le 18 février de cette année, que l'exécution du plan du travail de nécessité devra être suivie de la dissolution du Reichstag. Etant donné que cette condition est maintenant remplie, Monsieur le Président du Reich a promulgué, sur ma proposition, le décret suivant, que j'ai l'honneur de lire à la haute assemblée :

« Le Reichstag ayant terminé hier le programme dit de nécessité et, étant donné qu'on ne peut espérer que d'autres importants travaux législatifs puissent être terminés au cours de la présente période électorale, je dissous le Reichstag, conformément à l'art. 25 de la Constitution du Reich. »

Berlin, le 31 mars 1928.

Le Président du Reich,

VON HINDENBURG.

J'ai l'honneur de transmettre ce document à Monsieur le Président du Reichstag ».

Déclaration du Chancelier, le 31 mars 1928 (*Sten. Ber.*, p. 13984).

4° Déjà avant de prendre le pouvoir M. Brüning a combattu la politique de gaspillage et a exigé un effort financier très sérieux : « Nous avons géré notre économie depuis le plan Dawes comme si nous n'avions aucune réparation à payer... Que de fois on a été prévenu contre toutes ces dépenses de luxe du Reich, des pays et des communes. En vain ! Nous n'avons pas payé au cours des années précédentes nos réparations, c'est l'Amérique qui les a payées » (Discours de Brüning au Reichstag, le 28 mars 1930).

Le cabinet Brüning était dès le début nettement un cabinet de minorité. Il a été constitué sans être lié à une coalition conformément au désir de Hindenburg. Déjà dans sa première déclaration de Chancelier du 1^{er} avril, Brüning a affirmé qu'il ne craindra pas d'user des moyens extraordinaires de l'article 48 C.W. et déjà le 6 avril il a déclaré à la Commission du Reichstag qu'il n'hésitera pas à recourir à la dissolution pour réaliser son programme d'économie : « Plus le Parlement devient stérile, plus la situation du Président devient automatiquement plus forte. La Constitution donne au Président des moyens qui peuvent être appliqués quand le Parlement ne

fonctionne plus ; derrière le cabinet actuel se trouve le Président avec toute son autorité.

S'il devient impossible de remplir la tâche nécessaire avec le Parlement, le peuple allemand lui-même doit se prononcer au cours d'une nouvelle lutte électorale. »

Brüning a encore mis en garde le Parlement une dernière fois le 17 juillet 1930 :

« Nous n'avancerons plus si chaque année une majorité changeante modifie l'idée fondamentale de la politique financière. Nous avons besoin d'une politique à longue vue et empreinte d'esprit de suite. L'heure est venue pour le Reichstag de se prononcer. S'il sait utiliser l'heure présente, il aura fait davantage pour la garantie du parlementarisme et de la démocratie que ce qui a été fait les années précédentes.

La démocratie et le parlementarisme sont d'autant plus garantis que le Parlement a le courage de prendre des mesures impopulaires.

S'il n'était pas possible que le Parlement approuvât les projets de recouvrement, le gouvernement du Reich ferait alors usage, dans l'intérêt de la démocratie, de tous les moyens constitutionnels nécessaires pour le recouvrement du déficit dans le budget du Reich ». (*Journal des Débats* du 17 juillet 1930).

Le 16 juillet ont été publiés, en vertu de l'article 48, les décrets de nécessité pour la mise en vigueur du programme fiscal. La *Gazette de Francfort* remarque : « Le Parlement s'est éliminé lui-même ».

Le 17 juillet, après plusieurs heures de discussion, le Reichstag a adopté, par 236 voix contre 221, la motion socialiste demandant le retrait des décrets concernant le programme financier du gouvernement.

Dès que le résultat du scrutin a été connu, le Chancelier a donné lecture du décret présidentiel prononçant la dissolution du Parlement.

Le 20 juillet, le gouvernement a publié la proclamation suivante :

« Le Reichstag a refusé au gouvernement du Reich les moyens dont il avait besoin pour accomplir sa tâche. Les décrets du Président du Reich ont été repoussés par une faible majorité divisée et incapable d'endosser la responsabilité. C'est au peuple maintenant de décider de son avenir ».

Le 21 juillet, le Président von Hindenburg a adressé à Brüning la lettre suivante :

« Je vous envoie ci-joint le décret d'après lequel les décrets pris le 16 juillet, en vertu de l'art. 48 C. W. sont, conformément à la décision du Reichstag, mis hors de vigueur. Cependant j'enjoins au gouvernement du Reich de me communiquer le plus tôt possible des propositions pour promulguer de nouveaux décrets dans le cadre de l'art. 48 de la Constitution, décrets destinés à assainir les finances publiques et, par là même, assurer les bases du développement économique ».

Cette dissolution ainsi que le recours au pouvoir exceptionnel de l'article 48 ont été très discutés.

Les adversaires du système parlementaire considéraient que l'attitude du Président a été pleinement justifiée. Certains auteurs ont même déclaré « que le système parlementaire ne fonctionne plus puisqu'il supposerait qu'on puisse toujours former au Reichstag une majorité pour un programme de travail actif » ; qu'il y avait là une lacune de la Constitution et qu'en présence d'un Parlement impuissant le Président devait exercer « le pouvoir législatif ».

Cette thèse exagérée doit être réfutée. Les partisans du système parlementaire, notamment Stier Somlo (AOffR, t. 20, p. 71) font remarquer qu'on a peut-être tort d'affirmer que le Parlement « n'a pas fonctionné » en refusant de voter le projet de Brüning. Si l'Assemblée refuse d'adopter le projet du Gouvernement, son fonctionnement n'est pas arrêté. Pour pouvoir accuser le Reichstag de carence, il faudra prouver que ce dernier refuse de voter toutes lois. Or, en 1930, le Reichstag n'a point refusé d'adopter tout projet financier, mais seulement les projets de Brüning. Rien ne prouve que pour un autre programme que celui de Brüning on n'aurait pas pu trouver une majorité.

Quand le Reichstag refuse d'adopter un projet de loi, il n'y a là aucune lacune de la Constitution. On peut estimer l'attitude du gouvernement regrettable et prétendre que c'est le gouvernement qui avait « raison », et non le Parlement. Mais encore une fois le Reichstag n'est pas obligé d'être de l'avis

du gouvernement et de voter ses projets. Le demander, c'est renverser les rôles, ignorer le fonctionnement du système parlementaire tel qu'il résulte des traditions et du droit positif. Il est certain qu'au printemps 1930, la situation politique et surtout économique a été très grave et il est admis que des mesures sévères s'imposaient. Mais ces considérations peuvent troubler notre jugement. Il est en effet très facile de construire l'hypothèse contraire dans laquelle le gouvernement essayera d'imposer des projets que le Reichstag, s'appuyant par hypothèse sur l'opinion publique, refusera d'adopter. Affirmer alors que le Reichstag « ne fonctionne pas » apparaîtra comme un véritable non-sens. Dire que, dans ces conditions, le Président peut exercer le pouvoir législatif parce que le Parlement ne fonctionne pas, c'est abolir la Constitution. La première thèse est donc inadmissible. Faut-il en déduire que l'attitude du gouvernement était anticonstitutionnelle. Le Président du Reich devait-il s'abstenir de dissoudre le Reichstag, et recourir à l'article 48 était-ce une atteinte à la Constitution ? Nous retrouverons l'application de l'article 48 plus loin au Chapitre IV. L'action du Président du Reich paraissait à ces deux points de vue particulièrement choquante en France et contraire « à un régime de liberté ». Citons par exemple l'article de quinzaine de M. Poincaré paru dans *Excelsior* :

« La Commission du Reichstag d'abord, l'Assemblée ensuite ont repoussé les mesures proposées par le gouvernement pour combattre le déficit et notamment l'impôt de sacrifice. Que faire ? Sous un véritable régime de liberté, M. Brüning, mis en minorité, se serait retiré, et le Président Hindenburg aurait désigné un autre Chancelier, mais la Constitution offrait au Maréchal et à ses ministres un autre moyen de se tirer d'affaire. « Lorsque la sûreté et l'ordre publics sont gravement menacés », l'art. 48 autorise le gouvernement à prendre par décrets-lois des dispositions exceptionnelles. Rien de commun, quoi qu'on en ait dit, avec ce qui s'est fait en France il y a quatre ans. En Allemagne, c'est contrairement au vote du Reichstag que les décrets ont été pris. En France, c'est par délégation spéciale qu'ils l'ont été.

L'article 48 était-il du reste vraiment applicable ? On en peut douter, car si important que soit l'équilibre budgétaire, il n'intéresse pas directement la sûreté publique. Le même article ajoute, en tout cas, que le Reichstag a la faculté de faire rétablir les droits consti-

tutionnels. Le Reichstag a voulu user de cette prérogative. Il a émis un vote dans ce sens. Il n'en a pas fallu davantage pour qu'il fut dissous et maintenant voici l'Allemagne jetée en pleine crise politique ».

Le gouvernement aurait donc dû se retirer et le Président Hindenburg n'avait qu'à désigner des Chanceliers nouveaux aussi longtemps que l'un d'eux aurait été en mesure de collaborer avec le Reichstag.

Nous ne partageons pas cette opinion. En effet, le gouvernement Brüning était décidé d'agir énergiquement. Le Reichstag a refusé d'adopter les projets du gouvernement, mais la question de confiance n'a pas été posée. Qu'est-ce, sinon une invitation au gouvernement, d'agir sous sa propre responsabilité. Et quand après les élections du 14 septembre, ce gouvernement, ayant agi à l'encontre de la volonté déclarée du Reichstag, n'a obtenu que quelques voix, le Reichstag, au lieu de le renverser, le maintint. Cette situation paradoxale s'explique par le fait que l'opposition de la gauche et de la droite se neutralise en quelque sort. Au printemps 1930, des mesures énergiques s'imposaient à l'Allemagne ; or, proposer des sacrifices, les consentir, les réaliser, a rarement rendu populaire un parti politique. La majorité du Reichstag a préféré rester dans l'opposition. Les partis moyens, socialistes et autres, n'ont pas voulu s'associer au projet impopulaire de Brüning, mais ils étaient manifestement incapables de faire mieux, ils n'avaient pas d'autre remède à proposer. Leur abstention, leur opposition même ne pouvaient apparaître dès lors comme un mérite, mais comme un aveu de faiblesse et de stérilité. Seuls les partis extrêmes, les communistes, les hitlériens pouvaient promettre la suppression sans contrepartie des « Tributlasten » des traités, la fin de la misère et la victoire de toutes les revendications allemandes.

Le recours au droit de dissolution combiné avec l'application de l'article 48 a permis au Président du Reich d'éviter une nouvelle catastrophe financière et de prouver que les dirigeants responsables de l'Allemagne sont enfin décidés à pratiquer une politique de restrictions sévères et d'économie financière saine.

Cette politique n'était pas celle du Reichstag, dont la majorité était soucieuse seulement de ne pas mécontenter ses électeurs.

S'il faut en croire M. Poincaré, dans un « véritable régime de liberté », quand une majorité purement négative refuse de prendre ses responsabilités au Parlement, quand l'opposition irréductible de leurs opinions fait perdre de vue aux partis les intérêts suprêmes de la Nation, le gouvernement doit abandonner la place. Nous aimons à croire que c'est là un conseil malicieux à l'usage des Allemands. Mais nous sommes convaincus que M. Poincaré serait incapable d'agir lui-même de cette façon dans les mêmes circonstances.

Un Parlement incapable de se décider sur les grandes lignes de la politique à suivre ne peut évidemment imposer sa volonté au gouvernement. Impuissante d'agir, l'Assemblée surveillera alors jalousement le ministère. Ce dernier sera obligé de suivre une politique très prudente parce que la majorité qui le tolère, mais qui lui est hostile, peut l'obliger à n'importe quel moment à démissionner, ou, sans même poser la question de confiance, lui refuser son concours et rendre ainsi impossible le fonctionnement du gouvernement. Alors le Chef d'Etat intervient à juste raison.

Il renvoie les députés devant leurs électeurs. Si les élections amènent une majorité nette, ou simplement une coalition stable, celle-ci pourra alors, en prenant ses responsabilités, imposer un gouvernement dans lequel il mettra sa confiance. Mais si dans l'Assemblée qui vient d'être élue les extrêmes se paralysent, alors le gouvernement en fonctions — gouvernement de minorité — sera maintenu sous la responsabilité du Chef de l'Etat. Et, comme M. Barthélemy l'a si bien exprimé « dans un pays d'éducation politique avancée », pénétré du sentiment de la justice, seul peut agir, celui qui est responsable de ses actes » (1). Or, quand l'assemblée tolère un gouvernement de minorité, il est évident que la majorité a refusé de prendre ses responsabilités, ou, ce qui revient au même, elle a été incapable de les assumer.

(1) Dans *Le gouvernement de la France*.

Depuis le printemps 1930, le Gouvernement allemand est un gouvernement de minorité. Son seul soutien, c'est le Président du Reich. Aussi l'enjeu des élections présidentielles de 1932 était particulièrement considérable.

SECTION V

LES DÉCLARATIONS PUBLIQUES DU PRÉSIDENT

Représentant de la volonté du peuple, le Président du Reich doit se tenir constamment au courant des sentiments du pays. Nous avons vu que le gouvernement lui transmettra toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Mais si les changements qui peuvent survenir dans l'esprit des masses sont susceptibles de déterminer l'attitude du Président du Reich, ce dernier à son tour peut, par ses déclarations, influencer l'évolution de la pensée nationale.

Dès le début, en face des mouvements d'opposition venus tantôt de gauche, tantôt de droite, le Président en a appelé au peuple pour lui demander de sauvegarder l'idée de la République démocratique. Il a essayé de ramener le peuple allemand, déchiré à un point que même ses symboles les plus chers, l'hymne et le drapeau, étaient discutés, à une unité plus solide par une mutuelle compréhension. Le Président s'adresse régulièrement au peuple allemand, au seuil de la nouvelle année ou lors d'événements particulièrement solennels. Il exprime les espoirs de la Nation quand les événements sont favorables et l'exhorte à la persévérance quand il faut passer par des épreuves sévères.

Nous avons traduit notamment :

L'appel du Président Ebert au peuple allemand du 13 mars 1910 ⁽¹⁾ à l'occasion de la révolte Kapp et du 9 novembre 1923 contre la tentative de Hitler ⁽⁴⁾. La proclamation d'Ebert du 11 août 1922 sur l'hymne national ⁽²⁾, la lettre du Président Hindenburg au Chancelier Luther sur le drapeau ⁽⁶⁾ sa lettre

du 22 mai 1926 à M. Lœbel contre le référendum sur l'expropriation des princes, et enfin son discours du 3 octobre 1927 à l'occasion de son 80^e anniversaire.

Nous reproduisons également : la proclamation d'Ebert du 26 septembre 1923 à la fin de la résistance passive (3), la proclamation de Hindenburg du 14 mai 1925 en prêtant serment (5), traduites par le *Journal des Débats*, et le discours de Hindenburg au peuple allemand, du 31 décembre 1931, publié par La Victoire.

Le discours du Président Hindenburg à l'anniversaire de la bataille de Tannenberg est traduit ci-dessus et son allocution au Reichstag lors de la prestation du serment, au début de ce chapitre.

Le Président peut-il manifester librement son opinion, ou est-il lié par la politique du gouvernement ? Nous avons déjà rencontré cette question en examinant le rôle du Président dans les relations extérieures (ci-dessus, p. 45). La question a provoqué des débats au Reichstag à l'occasion de la lettre du Président Hindenburg sur l'expropriation des princes (7). Voici la déclaration du Chancelier Marx faite au Reichstag à ce sujet :

« Conformément à l'article 51 de la Constitution du Reich, tous les ordres et décisions du Président nécessitent pour leur validité le contreseing. La Constitution parle d'ordres et de dispositions et déclare que leur validité dépend du contreseing. Nous pouvons en déduire qu'elle n'a en vue que les manifestations du Président du Reich que celui-ci prend dans l'exercice immédiat de ses fonctions constitutionnelles de Chef d'Etat, et lesquelles, d'après leur nature, ont besoin d'une exécution. Ces conditions ne se rencontrent pas lors des déclarations personnelles du Président du Reich, qui émet son opinion sans donner des ordres ou prendre des dispositions et, par conséquent, ne sont pas destinées à intervenir directement dans les affaires. L'interprétation que nous présentons ici a toujours été suivie par la pratique constitutionnelle. La manifestation en question du Président du Reich n'avait pas besoin d'être contresignée.

De plus, je me permets de faire remarquer ce qui suit. D'après l'article 56 C.W., les grandes lignes de la politique sont déterminées

par le Chancelier du Reich qui porte pour cette politique la responsabilité devant le Reichstag. Une expropriation sans indemnité des maisons ayant régné, comme le demande la proposition de loi présentée à la décision populaire a été, par le gouvernement du Reich, déjà plusieurs fois désignée comme incompatible avec les principes d'un Etat de démocratie. Le contenu de la lettre de M. le Président du Reich exprimant la même idée et se rapportant expressément à l'attitude du gouvernement du Reich est donc en accord quant à son contenu avec la politique suivie par moi. Je ne peux aucunement trouver dans la manière d'agir de M. le Président du Reich une méconnaissance de sa situation constitutionnelle. » (Stenographische Berichte, séance 210, p. 7425). Se sont prononcés en sens contraire : Guerard, chef du centre ; Koch Weser, chef des démocrates et le chef des social-démocrates, Müller Franken (Sten. Ber., p. 7424 et 7433).

I. Appel du Gouvernement du Reich lors de la révolte Kapp.

« Au Peuple allemand !

« Par un coup de main dément, les bâtiments du gouvernement sont tombés entre les mains de rebelles. Aucun parti politique, aucun homme d'esprit supérieur ne se trouve derrière ces événements, tout le monde les désapprouve. Les troupes cantonnées à Döblitz attendant la démobilisation, notamment celles des Baltiques, ayant suivi cet acte de folie, le gouvernement a quitté Berlin pour éviter une tuerie et pour ménager la vie des troupes régulières de Berlin, inférieures en nombre. Depuis 1914 assez de sang a coulé, cette rébellion se calmera en peu de jours parce qu'elle est impossible en elle-même. Le Gouvernement s'est transporté à Dresde. Tout le monde est tenu à l'obéissance au gouvernement constitutionnel ; lui seul peut donner des ordres et engager des dépenses, tout ordre émanant d'une autre source manque de validité légale.

Les soldats du Reichwehr doivent défendre la Constitution, obéir et servir le Président du Reich et le Gouvernement, le devoir et le droit leur défendent de suivre les officiers parjures.

La dissolution de l'Assemblée Nationale est anticonstitutionnelle.

Le Président de l'Assemblée Nationale est invité à convoquer immédiatement l'Assemblée Nationale. Seul un gouvernement fondé sur la Constitution peut empêcher l'Allemagne de sombrer dans la nuit et dans le sang. Si l'Allemagne est menée d'une révolte à l'autre, elle est perdue ; un gouvernement ne reposant que sur le coup de force de quelques individus n'a pas d'autorité à l'intérieur et à l'extérieur. Le peuple périra de la famine si des désordres nouveaux ruinent l'agriculture et entravent les communications et si disparaît la confiance de l'Etranger que seul un gouvernement constitutionnel peut acquérir ; des dangers extraordinaires menacent à l'extérieur et à l'intérieur si le peuple perd son sang-froid.

Peuple allemand, unis-toi autour de ton Gouvernement constitutionnel ».

Dresde, le 13 mars 1920.

Le Président du Reich : EBERT.

Le gouvernement du Reich : Bauer, Noske, Giesberts, Müller, Koch, Gessler.

II

Le Président du Reich a désigné comme hymne national, lors des fêtes de la Constitution, le 11 août 1922 « le chant des Allemands » de Hoffman von Fallersleben, « Deutschland, Deutschland über alles ».

« Unité, Droit et Liberté ! ». Dans le chant du poète, ces trois mots ont exprimé l'espoir de tous les allemands sous l'oppression et la division.

Qu'ils nous accompagnent maintenant sur notre dur chemin vers un avenir meilleur.

Ce chant contre la discorde et l'oppression, les partis ne doivent pas se l'approprier; il ne doit pas devenir le chant de guerre de ceux contre qui il a été dirigé, il ne doit pas exprimer l'exaltation nationaliste. Mais, comme le poète, aimons donc tous aujourd'hui « l'Allemagne au-dessus de tout ».

Pour réaliser les espoirs du poète, le chant de l'Unité du Droit et de la Liberté devient sous nos drapeaux noir, rouge, or, l'expression de nos sentiments patriotiques.

EBERT.

(Proclamation du 11 août 1922.)

Remarque. — Les nationalistes allemands ont essayé de s'approprier en quelque sorte ce chant. Ebert est intervenu fort à propos en déclarant que les républicains eux aussi placent l'amour de la patrie « au-dessus de tout » et en remarquant que ce chant est en réalité un chant révolutionnaire.

III. — *La fin de la résistance passive*

Berlin, le 26 septembre 1923.

« Le Président Ebert a adressé au peuple allemand la proclamation suivante :

Le 11 janvier, les troupes françaises et belges ont occupé les territoires de la Ruhr contre le droit et les traités. Depuis cette époque, la région de la Ruhr et le pays rhénan ont à supporter les plus dures oppressions. Plus de 130.000 allemands, hommes, femmes, vieillards et enfants ont été chassés de chez eux. Pour des millions d'allemands, l'idée de liberté individuelle n'existe plus. Des actes de violence sans nombre ont accompagné l'occupation. Plus de cent de nos compatriotes ont perdu la vie, des centaines

d'autres languissent encore dans les prisons. Le sentiment du droit et le patriotisme se sont élevés contre l'illégalité de l'invasion. La population s'est refusée à travailler sous des baïonnettes étrangères.

Le peuple allemand tout entier est reconnaissant de cette fidélité au Reich allemand et de cette constance prouvée dans les jours les plus durs.

Le gouvernement du Reich avait assumé le devoir de veiller, dans la mesure de ses forces, sur ses compatriotes dans la détresse.

Les ressources du Reich ont été par là mises à contribution dans une proportion toujours croissante. Les secours pour le Rhin et la Ruhr ont atteint au cours de la semaine écoulée la somme de 3 milliards et demi de marks; le double de cette somme, au moins, est à prévoir pour la semaine en cours.

Pour conserver la vie au peuple et à l'Etat, nous sommes placés aujourd'hui devant la dure nécessité de cesser la lutte.

Le Président d'Empire et le gouvernement déclarent solennellement devant le peuple allemand et devant le monde qu'ils ne se prêteront à aucun arrangement qui détacherait de la terre allemande la plus petite parcelle. Il dépend des puissances qui nous ont envahis, ainsi que de leurs alliés, de rendre en adhérant à cette conception, la paix à l'Allemagne ou d'entraîner par le rejet de cette paix, toutes les conséquences qui en découleraient pour les relations entre les peuples.

Nous invitons le pays allemand à se grouper étroitement dans les jours de très dures épreuves morales et matérielles qui vont venir. Ce n'est qu'ainsi que nous déjouerons tous les projets de démembrement du Reich, que nous conserverons à la Nation l'honneur et la vie et que nous recouvrerons la liberté qui est notre droit imprescriptible.

La proclamation est contresignée par tous les membres du gouvernement. »

(*Journal des Débats* du 27 septembre 1923.)

IV. — Appel au Peuple du 9 novembre 1923

« Au Peuple Allemand » !

Dans un moment où les difficultés politiques à l'intérieur et à l'extérieur sont des plus grandes, des insensés se sont employés à la destruction du Reich Allemand. Une horde armée a renversé à Munich le Gouvernement bavarois, arrêté le Président du Conseil, comte von Knilling, et s'arrogea de former un gouvernement du Reich et de désigner le général Ludendorff comme prétendu commandant des armées allemandes et M. Hitler — qui n'a acquis la nationalité allemande que depuis peu — comme maître des destinées de l'Allemagne. Il n'est pas nécessaire de remarquer que les décisions de cette révolte sont nulles et d'aucune valeur : Celui qui soutient ce mouvement est coupable de haute trahison. Au lieu

d'aider nos frères de Rhénanie et de Ruhr, on précipite l'Allemagne dans le désastre, on met en danger les vivres, on nous expose à une invasion ennemie et on détruit tout espoir de rétablissement économique.

Les dernières mesures monétaires du gouvernement du Reich ont eu pour résultat que le mark s'est amélioré très notablement à l'étranger : tout est perdu si le mouvement absurde et criminel commencé à Munich rencontre le succès.

Dans ces heures où se joue le sort du peuple et du Reich allemands, nous demandons à tous les amis de la Patrie de s'employer pour sauvegarder l'ordre et la liberté de l'Allemagne. Toutes les mesures pour combattre la révolte et pour rétablir l'ordre sont prises et seront exécutées avec une énergie sans défaillance.

Le Président du Reich : signé EBERT.

Le Gouvernement du Reich : signé STRESEMANN,

Chancelier du Reich.

V. — *Proclamation de Hindenburg au peuple allemand
le jour de la prestation du serment*

« ... En cette heure grave et solennelle, je fais appel à la collaboration de tout le peuple. Mes fonctions et mes efforts n'appartiennent pas à une classe spéciale, ni à un parti ou à une conception particulière, mais au peuple allemand tout entier, uni par le dur destin.

J'ai confiance en l'appui de Dieu qui nous conduira à travers les misères de notre temps, j'ai confiance dans les forces vitales et immortelles de notre Allemagne, j'ai confiance aussi en l'esprit de sacrifice du peuple allemand qui s'est manifesté dans les époques les plus pénibles. J'ai confiance enfin en la grande idée de justice qui saura reconquérir au peuple allemand une place digne dans le monde.

C'est à une tâche loyale et pacifique que je consacrerai mes efforts pour faire valoir auprès des autres peuples notre bon droit à l'estime et à la reconnaissance, et pour libérer le nom allemand des taches injustifiées qui le souillent encore aujourd'hui.

En nous estimant nous-mêmes, nous voulons obtenir l'estime du monde; en ayant confiance en nous-mêmes, nous voulons conquérir la confiance des autres. *Le Chef de l'Etat personnifie la volonté unificatrice de la Nation*, c'est pourquoi en cette heure je serre la main à chaque Allemand.

Nous voulons en commun, en mémoire de nos chers morts, pour nos enfants et nos petits-enfants, suivre le dur chemin qui nous mènera à la liberté au moyen d'une véritable paix. »

(*Journal des Débats*, du 14 mai 1925.)

VI. — *Lettre du Président Hindenburg, du 9 mai 1926*

« Monsieur le Chancelier,

Le « deuxième décret sur les drapeaux allemands, du 5 mai 1926 » a provoqué dans le public des malentendus considérables.

Les derniers événements de la politique extérieure et de l'évolution économique permettront à l'Allemagne de reconquérir la considération de l'étranger et nous retrouverons notre place dans l'économie mondiale. Pour cela une collaboration très étroite des Allemands à l'étranger est devenue nécessaire; les Allemands à l'étranger doivent affirmer avec joie leur qualité d'Allemand lors des manifestations publiques. Les discussions malheureuses sur le drapeau n'ont pas permis d'obtenir jusqu'ici ce résultat à l'étranger. Le décret du 5 mai de cette année a été pris en vue de remédier à cet état de choses.

Je ne désire aucunement, je vous l'ai déjà plusieurs fois déclaré, écarter les couleurs nationales déterminées par la Constitution. Bien au contraire, je suis fermement résolu de ne régler la question du drapeau que conformément à la Constitution.

Malheureusement les discussions de la presse viennent de montrer à quel point ce conflit encore en suspens est dangereux et menaçant. Mon plus grand désir est de trouver sur ce point prochainement une solution constitutionnelle. Une solution qui corresponde en même temps à l'Allemagne actuelle et ses buts et laquelle soit juste envers l'histoire et l'avenir du Reich. Je vous prie par conséquent, Monsieur le Chancelier, de poursuivre ce but avec la plus grande énergie et de vous mettre en rapport à l'heure venue avec les facteurs législatifs et les associations les plus intéressées à la question. J'espère que le moment n'est plus loin où le peuple allemand se réunira à nouveau en paix autour du même et unique Symbole de son existence étatique.

Votre dévoué,

Signé : VON HINDENBURG. »

VII

Le Président est encore intervenu personnellement pour influencer l'opinion du peuple, lors du référendum sur l'expropriation des princes. Il a adressé au Président du Conseil des citoyens du Reich, M. Loebell, la lettre suivante, rédigée certainement en vue d'être publiée.

Berlin, le 22 mai 1926.

« Le Président du Reich,

Votre Excellence ! J'ai pris connaissance avec un très grand intérêt de votre lettre du 19 mai. Je ne peux répondre à votre proposition, pour des raisons imposées par ma situation constitution-

nelle de Président du Reich Allemand. De même je ne désire pas adresser un message au Gouvernement. Le Gouvernement du Reich a déjà indiqué clairement dans sa proclamation du 24 avril de cette année au peuple Allemand qu'une expropriation sans indemnité est en contradiction avec les principes fondamentaux qui doivent, dans un Etat de droit, être à la base de tout acte législatif. Le Gouvernement a, de ce point de vue de droit, aussi bien dans cette proclamation officielle, que par la déclaration du ministre du Reich de l'Intérieur, dans la séance du Reichstag, du 28 avril de cette année, manifesté qu'il désapprouve entièrement le désir populaire (Volksbegehren) de l'expropriation des Princes sans indemnité. Le nouveau Gouvernement du Reich, formé par le chancelier, docteur Marx, le 17 mai 1926, a adopté ce point de vue, par sa déclaration du 19 mai. Je crois donc que le Gouvernement partage votre opinion sur l'importance juridique et les dangers de ce désir populaire. Il est par conséquent inutile que je fasse une démarche spéciale. En ce qui concerne vos allusions visant les décisions que je dois prendre personnellement lors du développement de ce problème, je dois — comme l'exige la Constitution — réserver ma décision, en attendant le résultat du référendum (Volksentscheid), et la loi d'exécution qui le suivra, laquelle me posera alors la question de la promulgation.

Mais je ne veux pas manquer de vous exprimer ma conception personnelle, en ce sens que je partage entièrement vos soucis et que j'ai exprimé dès le début de ces événements les mêmes scrupules que vous au gouvernement du Reich. Moi-même qui ai passé ma vie au service du Roi de Prusse et de l'Empereur Allemand je dois considérer ce « désir populaire » d'abord comme une grande injustice, mais ensuite aussi comme un regrettable manque de sentiment envers les traditions et comme une grossière ingratitude, il est inutile de vous le dire. Je m'efforce d'examiner cette proposition d'expropriation non pas au point de vue politique, mais uniquement comme une question morale et juridique. Sous ce point de vue, je considère cette question comme une attaque très considérable à la structure de l'Etat de Droit, dont le fondement profond est le respect de la loi et de la propriété reconnu par la loi. Cette proposition attaque les assises de la morale et du Droit. Si ce désir populaire est adopté, un des piliers sur lequel repose l'Etat de Droit s'effondrera. La voie adoptée mènera au gouffre sans possibilité de retour, s'il est possible qu'au hasard d'une consultation populaire passionnée la propriété garantie par la Constitution soit supprimée ou niée. Partant de ce cas isolé, par l'excitation des passions populaires, par l'exploitation de la misère du peuple on poursuivra à l'aide des referendum les expropriations, on enlèvera ainsi au peuple allemand les fondements de sa vie intellectuelle, économique et étatique. Je considère cela comme un grand danger, surtout dans notre situation, dans laquelle la réunion de

toutes nos forces économiques et spirituelles est nécessaire pour nous maintenir.

Malgré l'agitation très forte et quelquefois bien laide, le jugement tranquille et le bon sens de notre Peuple, j'en suis convaincu, ne méconnaîtra pas ce côté moral et juridique de la question et apercevra le danger menaçant toutes les couches de la population, danger que personne ne peut ignorer. J'espère donc en toute confiance, que nos concitoyens tiendront compte de ces considérations lors des événements du 20 juin et écarteront le mal sans quoi ce mal atteindra les premiers principes de chaque Etat : le Droit et la Justice.

Avec mes salutations amicales, je reste votre dévoué

Signé : VON HINDENBURG. »

VIII. — *Le 80^e anniversaire du Président Hindenburg*

Discours du Président du Reich du 3 octobre 1922 :

Le Président du Reich remercia le Chancelier et souhaita avant tout, au jour de son anniversaire, l'union du peuple allemand.

« Des forces, dit-il, sont encore en opposition d'intérêts au sein de la Nation allemande. Beaucoup d'éléments qui ne peuvent établir la liaison entre le passé et le présent sont remplis de méfiance et d'amertume envers leurs concitoyens.

Puisse le Reich marcher avec une résolution ferme vers une Allemagne ferme et unie ! C'est le souhait que mes quatre-vingts ans forment pour la Nation allemande avec une confiance inébranlable.

Le Président Hindenburg conclut en ces termes :

« A cette heure ma pensée va aux frères allemands des territoires occupés, dont la libération du joug étranger, à la stupéfaction de tous, n'a pas encore pu être obtenue. Je les salue le cœur ému, je souhaite et j'espère que les territoires rhénans recouvreront bientôt la liberté. La tâche de la politique allemande sera d'atteindre ce but. »

(*Journal des Débats*, du 4 octobre 1927.)

IX. — *Discours du Président Hindenburg du 31 décembre 1931*

Berlin, 31 décembre.

« Le Président Hindenburg, parlant ce soir à 21 h. 30 devant le microphone, a adressé au peuple allemand un discours dans lequel il déclare notamment :

« Hommes et femmes d'Allemagne, en ma qualité de Président du Reich et par le fait que je suis un vieil homme qui a vécu une phase relativement longue de la vie allemande, je crois avoir le droit de vous adresser, à la fin de cette année qui a été lourde d'épreuves, quelques paroles venant d'un cœur fidèle pour vous aider à supporter la détresse de ces temps.

J'ai conscience de tous les sacrifices qu'on demande à chacun de nous afin d'essayer de maîtriser, par notre propre effort, la misère actuelle. On peut être reconnaissant au peuple allemand de la bonne volonté et de la patience avec lesquelles, conscient d'une dure nécessité, il a supporté tant de charges, tant de souffrances et tant de sacrifices. Mais la grandeur même de ces sacrifices nous autorise à demander à l'étranger de ne pas entraver notre relèvement par l'imposition de lourdes charges. »

En ce qui concerne la question du désarmement, l'Allemagne ne peut être privée de ses droits. Nous aussi pouvons revendiquer une sécurité égale à celle des autres peuples. Il est clair qu'il n'est pas possible de nous contester cette sécurité.

« Involontairement ma mémoire me reporte à la victoire de Tannenberg. A cette époque aussi nous nous trouvions dans une situation critique. Il nous fallait prendre des décisions, jamais osées encore. Il fallait tout sacrifier à l'armée pour que nous soyons certains du succès.

Assurément, certains cœurs allemands ne pouvaient se débarrasser de quelque crainte; mais nous, soldats, nous nous sentions liés par la confiance, par la camaraderie fidèle, par notre amour pour la patrie, par la foi que nous avions en nous-mêmes. Aussi, en quelques jours, après une lutte acharnée, la décision nous fut favorable.

Aujourd'hui, je m'adresse à l'Allemagne entière dans une situation tout aussi grave. Je l'invite à une union fidèle devant la destinée commune. Comme jadis, marchons la main dans la main et sans trembler vers un avenir incertain. Que personne ne se laisse vaincre par le découragement, que chacun conserve une confiance inébranlable dans l'avenir de la patrie. Dieu, qui a déjà souvent sauvé l'Allemagne de la détresse suprême, ne nous abandonnera pas cette fois encore.

Et maintenant, je souhaite au peuple allemand tout entier et à chacun des Allemands, d'un cœur simple et fidèle, une nouvelle année bénie. »

(La Victoire, du 1^{er} janvier 1932.)

SECTION VI

LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DU REICH

Ce que nous appelons le régime parlementaire est plus qu'une construction de l'esprit, une institution formée par l'histoire; aussi ses règles et ses principes diffèrent-ils, selon

que nous le considérons à tel ou tel stade de son évolution historique et dans un pays différent.

Le régime parlementaire est sorti des longues luttes au cours desquelles les représentants de la Nation cherchèrent à réduire le Prince à l'impuissance. Celui-ci, tout-puissant et irresponsable au début, a dû céder aux assemblées et admettre que ses agents, les ministres, n'exercent le pouvoir qu'avec la confiance des représentants de la Nation. La responsabilité des ministres, une fois admise, le Prince irresponsable n'a pu garder qu'un rôle de plus en plus effacé.

Aussi, en examinant le système parlementaire d'aujourd'hui, nous rencontrons presque toujours un Chef d'Etat irresponsable, dont l'influence correspond à son autorité personnelle, et des ministres qui exercent réellement le pouvoir avec l'assentiment et la confiance de la majorité. Devons-nous déduire de là que l'irresponsabilité et l'effacement du Chef de l'Etat sont de l'essence même du régime parlementaire ? Cela nous semblerait excessif. En effet, le régime parlementaire est caractérisé par la collaboration du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ; or, si nous admettons l'irresponsabilité et l'effacement complets du Chef de l'Etat, nous n'avons plus devant nous que le pouvoir des Chambres.

Pour éviter cette conséquence, la doctrine française a toujours eu soin d'insister sur les quelques pouvoirs que pouvait garder le Chef d'Etat français ; par ailleurs, il est certain, *d'une part*, qu'on n'a pas toujours considéré l'irresponsabilité du Chef de l'Etat comme devant entraîner son effacement complet. Bien au contraire, en 1875, on croyait munir le Président de pouvoirs très étendus ; il n'est pas exact, *d'autre part*, de dire qu'il soit tout à fait irresponsable : nous savons en effet que deux fois le Président a dû quitter le pouvoir devant l'attitude des Chambres. Donc, en résumé, nous devons admettre que dans le régime parlementaire, le Chef d'Etat doit posséder assez de pouvoirs pour maintenir l'équilibre indispensable entre le législatif et l'exécutif et aussi que l'irresponsabilité du Chef d'Etat entraîne facilement des conséquences incompatibles avec le régime parlementaire. Nous ne serons donc pas étonnés que l'Assemblée Nationale de Weimar, désireuse

de réaliser l'équilibre des pouvoirs politiques, les ait armés l'un contre l'autre en accordant au Président dans l'article 25, alinéa 1^{er} C.W., le droit de dissoudre le Reichstag, droit que nous avons examiné au chapitre précédent, et en soumettant par contre-coup le Président à une responsabilité très complète, politique, pénale et civile.

a) Responsabilité politique.

1° Nous rencontrerons cette responsabilité dans tous les régimes où le souverain, ou ses représentants, n'exercent pas le gouvernement directement. La situation du gouvernement repose alors sur la confiance du souverain. Que cette confiance fasse défaut, le gouvernement devra se retirer aussitôt. Peut importe, au point de vue de la responsabilité politique si l'action du gouvernement était conforme ou non à la Constitution et aux lois. Ce n'est pas la régularité mais l'opportunité de l'acte qui importe. Un acte anticonstitutionnel mais opportun peut être couvert facilement par un bill d'indemnité.

Dans une Monarchie absolue, le gouvernement est à la merci du monarque; dans la démocratie directe il aura besoin de la confiance de l'assemblée du peuple et dans le régime représentatif il sera responsable devant le Parlement. La Constitution de Weimar ayant admis la démocratie semi-directe, a rendu le gouvernement au sens restreint responsable devant le Reichstag, tandis que l'ensemble des électeurs doit juger le Président.

« Avant l'expiration de ce terme (celui de ses fonctions), le Président du Reich peut être déposé sur la proposition du Reichstag par un vote du peuple. La décision du Reichstag doit être prise à la majorité des deux tiers. Par cette décision, le Président du Reich est privé de l'exercice ultérieur de ses fonctions. Le refus de destitution par le vote du peuple équivaut à une réélection et entraîne la dissolution du Reichstag. » (Art. 43, al. 2, C. W.).

Il est évident que cette procédure ne pourra être employée que tout à fait exceptionnellement. Mais cette hypothèse n'est pas impossible. Tous les actes du Président devant être contre-signés par le Chancelier ou un ministre, lequel prend, en don-

nant le contreseing, la responsabilité de l'acte, il faut supposer que l'action du Président a été secondée par un gouvernement de minorité. Or, étant donné que d'une élection à l'autre, l'importance des partis progresse ou diminue souvent dans des proportions étonnantes en Allemagne, il est possible que l'opposition revienne des élections tellement fortifiée, qu'elle puisse risquer la procédure de l'article 43 pour se débarrasser du Président.

Le Reichstag pourra-t-il en cas de conflit avec le Président imposer à ce dernier la démission par un moyen indirect, tel la grève ministérielle et se dispenser ainsi, contrairement à la Constitution, de recourir à la consultation du peuple. Nous ne voyons pas du tout pourquoi le Président céderait, il peut parfaitement rester en fonctions et former un gouvernement de minorité. Ce dernier sera, bien entendu, aussitôt obligé de démissionner. Mais le Président le maintiendra pour expédier les affaires courantes et attendra bien tranquillement que l'Assemblée renonce à ses exigences anticonstitutionnelles. Nous avouons ne pas très bien saisir pourquoi le Président de la République française, sommé de s'en aller, a obéi à cette demande dénuée de toute sanction constitutionnelle ou légale.

2° Avant la Constitution de Weimar, le Chancelier n'était pas responsable devant le Reichstag. Il était soumis seulement à un contrôle organisé juridiquement et d'ailleurs fort mal défini. Le maintien de cette responsabilité « constitutionnelle » (staatsrechtliche Verantwortung) a été jugé utile, elle est établie par l'article 59 de la Constitution et son fonctionnement est précisé dans les paragraphes 2-15 de la loi du 9 juillet 1921 sur la Haute-Cour de Justice du Reich allemand :

« Le Reichstag est en droit de mettre le Président du Reich, le chancelier du Reich et les Ministres du Reich en accusation devant la Haute-Cour de justice du Reich Allemand, pour violation coupable de la Constitution ou d'une loi du Reich. La proposition de mise en accusation doit être signée par cent membres au moins du Reichstag et doit être votée à la majorité nécessaire pour reviser la Constitution.

Le surplus est fixé par la loi du Reich sur la Haute-Cour de justice. » (Art. 59, C. W.).

Au cas où les accusations portées contre le Président consisteraient en des faits répréhensibles ou donnant lieu à des dommages et intérêts, la procédure ne toucherait en rien les poursuites publiques ou privées qui pourraient être exercées aussi (1).

La procédure ne peut être engagée que par le Reichstag et avec le consentement de la majorité, dans les mêmes conditions que celles exigées pour les modifications de la Constitution. Or, d'après l'article 76 C.W. il faut pour la revision de la Constitution qu'au moins les deux tiers du nombre légal des membres du Reichstag soient présents et que les deux tiers au moins de ceux qui sont présents votent la revision. La majorité nécessaire pour la revision est donc égale aux quatre neuvièmes du nombre légal des membres.

« Quand le Reichstag a décidé la mise en accusation, son président transmet au président du Staatsgerichtshof l'acte d'accusation qui doit contenir les faits qui y ont donné lieu, les dispositions de la Constitution ou de la loi du Reich qu'on prétend atteintes et les faits sur lesquels est basée l'accusation. Le président du Staatsgerichtshof adresse copie de l'acte d'accusation à l'inculpé. » (Loi sur le Staatsgerichtshof, paragr. 5).

La procédure de l'article 59 peut être engagée ou poursuivie même contre des personnes qui ne sont plus en fonctions.

Le Staatsgerichtshof peut, dans son jugement, déclarer que le coupable perd ses fonctions ; il peut également retirer au Président le bénéfice de la retraite que celui-ci tient de la loi du 31 décembre 1922.

L'application de cette procédure ne nous semble guère pratique. Toutefois, on pourrait y recourir dans le but de ruiner par cette voie et pour toujours une personnalité politique, le faisant ainsi disqualifier et déclarer incapable, par les Tribunaux.

(1) VA. pages 237, 238, 239, 293, 305, 306, 460, 461, 462.

b) Responsabilité pénale

La question de la responsabilité pénale du Président du Reich a été vivement discutée à l'Assemblée. La minorité de droite a présenté la proposition suivante : « Le Président du Reich ne peut être poursuivi pénalement pendant l'exercice de ses fonctions ».

Mais l'Assemblée Nationale n'a pas désiré créer en la personne du Président un monarque et a voulu au contraire éviter tout ce qui pourrait paraître un privilège personnel. On applique donc au Président du Reich à la place de la règle « princeps legibus solutus », le principe démocrate, suivant lequel celui qui remplit les plus hautes charges est traité, purement et simplement, ainsi qu'un simple citoyen. Toutefois, il ne peut être poursuivi pendant la durée de ses fonctions qu'avec le consentement du Reichstag (art. 43 C.W., al. 3).

c) La responsabilité civile.

La responsabilité civile du Président du Reich n'a jamais été discutée. Il n'est pas considéré comme un employé, aussi on ne lui appliquera pas les lois réglant les garanties du Reich pour ses fonctionnaires. Toutefois, l'Etat étant responsable des actes des ministres, qui doivent à leur tour contre-signer tous les actes du Président, il en résultera régulièrement une responsabilité de l'Etat.

CHAPITRE IV

Les compétences du Président se rapportant à la fonction législative

SECTION I. — Le Président promulgue et publie les lois.

SECTION II. — Les pouvoirs réglementaires du Président.

I. Compétence normale du Président. (Le Président du Reich successeur des compétences réglementaires de l'Empereur).

SECTION III.

II. Compétence exceptionnelle du Président. (La Dictature du Président du Reich).

SECTION I

Le Président du Reich promulgue et publie les lois

La Constitution allemande fait une distinction très nette entre la promulgation et la publication des lois.

I. — PROMULGATION DE LA LOI

« Le Président promulgue les lois lorsqu'elles sont en état aux termes de la Constitution. » (Art. 70, ph. I. C. W.).

La promulgation est l'acte par lequel le Président du Reich vérifie solennellement la loi. Cette vérification établit d'abord que le texte promulgué est identique au texte adopté par le

Reichstag. Puis le Président doit, conformément à l'article 70 C.W., vérifier la régularité constitutionnelle de la loi. Si la loi est viciée, il est tenu de refuser la promulgation jusqu'à ce que le défaut soit corrigé. Si la loi a été faite conformément à la Constitution, le Président doit toujours la promulguer; par contre, il peut en différer la publication en attendant le résultat d'un referendum décidé à ce sujet.

Le Président examine librement et en toute indépendance si la loi est ou non conforme à la Constitution. Il n'est lié ni par l'opinion du Reichstag ni par celle du Reichsrat; il est vraiment « le gardien de la Constitution ».

Il est peu important que l'inconstitutionnalité de la loi soit formelle (procédé de vote incorrect) ou matérielle (contradiction du contenu de la loi avec une disposition constitutionnelle). L'irrégularité formelle se confond — comme le constate très justement Anschütz — avec l'irrégularité matérielle. Une loi inconstitutionnelle quant à son contenu prend l'aspect d'une revision partielle de la Constitution, prévue par l'article 76 C.W. Or, si la loi en question n'est pas votée dans les formes aggravées exigées par l'article 76 C.W., elle est encore formellement inconstitutionnelle.

La promulgation et le refus de la promulgation engagent toujours la responsabilité ministérielle. En pratique, si un ministre estime qu'une loi est irrégulière, au lieu d'engager sa responsabilité en refusant sa signature, il ne présentera pas la loi au Président du Reich et en avertira le Reichstag. C'est ainsi qu'on a procédé déjà plusieurs fois (par ex., en 1922, le ministre des Finances a refusé de présenter au Président une loi sur la diminution des pensions, après s'être assuré que la loi en question était contraire à la Constitution).

La promulgation accomplie par le Président du Reich constitue-t-elle une présomption irréfragable pour la constitutionnalité de la loi? ou bien, au contraire, les tribunaux ont-ils le droit d'apprécier la constitutionnalité d'une loi même régulièrement promulguée et publiée par le Président?

Cette question est très ardemment discutée. Mais l'examen de ce problème dépasse le cadre du présent travail.

Remarquons seulement que dans certains cas le Staatsge-

richtshof peut et doit examiner si une loi du Reich est en accord avec la Constitution (cf. pour la Bibliographie Anschütz, p. 319).

La loi est datée du jour de la promulgation.

II. — PUBLICATION DE LA LOI

La publication s'effectue par l'insertion de la loi dans l'édition du *Reichsgesetzblatt* (*Bulletin des lois du Reich*), paraissant en la Capitale du Reich.

Publication normale. — Le délai fixé par l'article 70 C.W. est d'un mois. Toutefois, le Président ne peut publier la loi avant l'expiration du délai de deux semaines accordé par l'article 74 C.W. au Reichsrat pour élever des protestations. Si le Reichsrat déclare qu'il n'usera pas de cette faculté, la publication peut avoir lieu aussitôt.

Formule de publication. — « La loi, dont la teneur suit, décidée par le Reichstag, est publiée par la présente avec le consentement du Reichsrat ».

III. — CAS EXCEPTIONNEL PRÉVUS PAR LA CONSTITUTION

1° *Véto suspensif du Président. — Référendum.*

Le Président peut, d'après l'article 73, alinéa 1^{er}, C.W., soumettre au referendum, dans le délai d'un mois, toute loi votée par le Reichstag. Pour le Budget, les lois d'impôts et les lois sur les traitements, seul le Président peut provoquer le referendum (art. 73, al. 4, C.W.). Le Président ne peut provoquer le referendum sur un projet de loi préparé par lui. Le contre-seing du Chancelier du Reich étant nécessaire, le referendum ne peut guère avoir lieu en pratique que si le Chancelier s'oppose sciemment à la majorité du Reichstag. Il est possible encore que ce soit le Reichstag lui-même qui décide le referendum (p. ex., si la loi a été votée par une majorité fortuite). Jusqu'ici, le Président n'a pas fait usage de ce droit.

En effet, ce droit, considéré en France comme une arme redoutable, nous paraît au contraire destiné à rester théorique. Ou bien le Président devra alors lier le référendum à

la constitution d'un gouvernement de combat et à la dissolution du Parlement.

Alors, mais alors seulement, pourra-t-il se faire « plébisciter ».

Esmein déjà indique on ne peut plus clairement les raisons pour lesquelles un Chef d'Etat dans un régime parlementaire ne pourra jamais user de son droit de veto (Eléments, 3^e édition, p. 508) :

« Cette question du veto paraissait très grave, en réalité elle avait peu d'importance. Que l'on adoptât le veto à l'américaine ou l'espèce de veto mitigé que contient l'art. 7, le résultat devait être fatalement le même. Cette prérogative, sous l'une ou l'autre forme, était condamnée d'avance à rester lettre morte en vertu des principes mêmes du gouvernement parlementaire, comme est tombé en désuétude le veto absolu du roi d'Angleterre. Une prérogative semblable ne peut être utile qu'à un chef d'Etat qui agit indépendamment et par lui-même, comme le Président des Etats-Unis. Lorsque, au contraire, ce droit doit être exercé avec l'assentiment d'un ministère qui dépend de la majorité du Parlement, il ne trouvera presque jamais une occasion de s'exercer. Si le ministère a trouvé mauvaise et impraticable la loi que les Chambres ont votée, il l'aura certainement énergiquement combattue devant elles, et, battu par le vote, il aura dû démissionner. Ce n'est pas lui par conséquent qui pourra demander au Président d'user de sa prérogative. Les ministres qui l'auront remplacé, pris dans la majorité qui aura voté la loi, ne pourraient s'associer à l'acte, par lequel le Président demanderait une nouvelle délibération. »

C'est un résultat qu'avait exactement prévu Prévost Paradol, dans *la France Nouvelle* :

« Serait-il utile, disait-il, de réserver au souverain constitutionnel ou au président de la République, non pas le droit de veto absolu (car ce serait le droit de suspendre ou arrêter la vie nationale), mais le droit de réclamer devant la promulgation de la loi une nouvelle délibération, avec la nécessité pour la loi d'obtenir cette fois la majorité des deux tiers avant d'être imposée à la sanction royale ou présidentielle ? De deux choses l'une : ou ce droit pourrait être exercé directement par le chef nominal de l'Etat en dehors de la volonté de ses ministres, et alors ce ne peut être qu'une cause de trouble, puisqu'on verrait une volonté unique entraver l'action législative de la majorité et qu'il suffirait au chef de l'Etat d'être appuyé par le tiers plus primitivement dans sa résistance ; ou bien ce droit du chef de l'Etat ne pourrait être

exercé que par l'intermédiaire des ministres eux-mêmes, mais alors on n'en comprendrait pas l'usage ni l'existence même, puisque, dans le gouvernement parlementaire, tout désaccord sérieux entre le ministère et la majorité doit entraîner la chute immédiate du ministère et son remplacement par les chefs de la majorité nouvelle. » (*La France Nouvelle*, liv. 4, chap. IV, p. 98).

Enfin, n'oublions pas que pour la réussite d'un référendum il est nécessaire que la majorité des électeurs — et non pas des votants — se prononce en sa faveur. Or, il y a en Allemagne plus de 40 millions d'électeurs. On ne peut guère s'imaginer que le Reichstag votera une loi contre laquelle plus de 20 millions d'Allemands s'élèveront. Et, si ce cas se présente, on ne peut qu'approuver le Président qui soumettra la loi au référendum.

2° *Véto suspensif d'une minorité du Reichstag. —
Déclaration d'urgence.*

La publication d'une loi du Reich doit être « ajournée à deux mois si la demande en est faite par un tiers des membres du Reichstag » (art. 72, § 1, C.W.). Pendant ce sursis, les adversaires de la loi peuvent préparer un référendum et y procéder. « Les lois que le Reichstag et le Reichsrat déclarent urgentes peuvent, nonobstant cette demande, être publiées par le Président du Reich » (art. 72, § 2, C.W.). Donc, il dépend du Président, en promulguant immédiatement la loi, d'empêcher le référendum.

3° *Désaccord entre le Reichstag et le Reichsrat.*

a) Si le Reichsrat a protesté contre une loi et que la loi a été présentée au Reichstag pour une nouvelle délibération sans que l'accord entre le Reichsrat et le Reichstag se soit établi, le Président peut, dans le délai de trois mois, décider de soumettre la loi au référendum. Si le Président n'ordonne pas le référendum, la loi est considérée comme non avenue (art. 74, C.W.).

b) Si après la protestation du Reichsrat, le Reichstag a de nouveau voté le même texte, mais à une majorité de deux

tiers, le Président a alors trois mois pour publier la loi telle qu'elle a été votée, ou pour la soumettre au référendum (art. 74, al. 3, § 4, C.W.).

c) Enfin, si le Reichstag a voté malgré la protestation du Reichsrat une revision de la Constitution, le Président ne peut publier cette loi, si, dans le délai de deux semaines, le Reichsrat demande le référendum (art. 76, al. 2, C.W.).

SECTION II

Le pouvoir réglementaire du Président

Le principe de la séparation des pouvoirs se trouve notablement atténué du fait que la Constitution ou la loi peut attribuer à l'exécutif un certain pouvoir législatif. L'exécutif est admis, en effet, à faire des lois qui prennent le nom de règlements.

D'après l'article 77 C.W., c'est le gouvernement du Reich, et non pas le Président, qui possède le droit général de réglementation complémentaire. Ce dernier ne peut faire des règlements qu'en vertu d'une compétence à lui donnée, spécialement et expressément, par la Constitution ou par une loi du Reich. Ainsi, par exemple :

a) Par la Constitution de Weimar : 1° l'article 48, aliéna 2, C.W., attribue au Président le droit de faire des règlements de nécessité (Notverordnungen) ; 2° l'article 176 C.W. lui attribue le droit de régler par ordonnance la forme du serment à prêter par les fonctionnaires et les officiers ; 3° l'article 179, alinéa 1^{er}, C.W., l'institue successeur des compétences de l'Empereur ;

b) Par une loi du Reich : paragraphe 11 de la loi sur l'armée, du 23 mars 1921.

Nous commencerons par les compétences que le Président a héritées de l'Empereur (art. 179 C.W.), puis nous examine-

rons dans la section suivante, l'article 48, alinéa 2, C.W. Quant à l'article 176 C.W., nous le retrouverons au chapitre V, section I, et la loi du 23 mars 1921, au chapitre V, section II.

I

Le Président du Reich successeur des compétences réglementaires de l'Empereur

D'après l'article 179 C.W. le rôle du Président du Reich comprend — autant qu'il n'en est pas décidé autrement — toutes les attributions du Président élu, conformément à la loi du 10 février 1919 sur le pouvoir exécutif provisoire. Or, d'après le paragraphe 4 de la loi de transition du 4 mars 1919, le Président provisoire, ainsi qu'il résulte de la loi du 10 février 1919, a occupé la place de l'Empereur.

Les compétences que le Président possède de ce chef sont aussi nombreuses que variées.

1° Nous commencerons par la plus importante : le pouvoir réglementaire en matière de l'organisation (création, aménagement, modification et suppression) des services publics (*Organisationsgewalt*). Sous la Constitution de Bismark, l'Empereur possédait en cette matière un pouvoir coutumier, développé par les besoins de la pratique (cf. Mayer Anschütz, § 159, note 5, p. 705-706). Le Président a hérité ces attributions : il décide du nombre de la compétence et de l'organisation intérieure des ministères et des bureaux qui s'y rattachent directement.

Le règlement du Conseil des Ministres du 3 mai 1924, § 8, est venu consacrer cette solution, admise depuis longtemps par la pratique : « Le Président du Reich détermine par règlement, quand cela est nécessaire, le ressort d'un ministre dans ses traits principaux ». De même, nous trouvons dans le Règlement commun de tous les ministères (§ 65) : « La création ou la suppression des services publics du Reich se fait par règlement du Président du Reich ».

Le pouvoir réglementaire du Président en matière de l'organisation des services publics est limité :

1° Par le droit du Reichstag d'autoriser les dépenses nécessaires ;

2° On ne peut modifier que par une loi une organisation administrative créée par la loi ;

3° Le règlement ne peut élargir les droits que possède le gouvernement, ou apporter des restrictions aux libertés individuelles ;

4° De plus, l'exercice de ce pouvoir réglementaire est continuellement contrôlé par les Chambres et entraîne la responsabilité politique des ministres ayant contresigné.

2° Le Président du Reich prescrit par règlement complémentaire les détails de l'application de l'article 3 C.W. sur les couleurs et les drapeaux du Reich.

Le droit du Président de régler la forme et l'emploi du drapeau ne fait plus partie de son droit d'organiser par règlement les services publics. En effet, quand le Président s'adresse aux autorités publiques et leur prescrit le moment et la manière dont elles doivent pavoiser, il n'organise pas le service mais donne un ordre de service. Par ailleurs, en ce qui concerne la marine marchande qui ne fait pas partie des services publics du Reich, il ne peut être question d'un droit d'organisation du Président.

Antérieurement, c'était l'Empereur qui réglait la forme et l'emploi du drapeau du Reich. A l'origine, c'était en tant que commandant suprême de l'Armée que l'Empereur réglait l'emploi du drapeau de guerre et du drapeau des services du Reich. Quant à la marine marchande, c'est la loi du 22 juin 1899 qui règle l'emploi du drapeau (§ 1, al. 3), l'obligation de présenter le drapeau devant les navires de guerre, les Forces des Côtes et à l'entrée dans des ports allemands.

D'après le paragraphe 26, alinéa 2, de la loi, le Président peut, avec le consentement du Reichsrat, appliquer les prescriptions de la loi concernant la marine marchande à des navires qui ne sont pas destinés au commerce. Enfin, le Président peut (§ 26a), avec le consentement du Reichsrat, étendre les prescriptions de la loi même à des bâtiments de navigation fluviale circulant exclusivement dans des eaux étrangères.

Dans certains milieux nationalistes, on a très vivement attaqué le Président pour avoir réglementé l'emploi du drapeau. On a invoqué l'article 77 C.W. d'après lequel, seul, le gouvernement peut faire des règlements complémentaires. Malheureusement, l'article 77 C.W. prévoit que le gouvernement exerce le droit de réglementation, « à moins qu'il en soit autrement disposé par la loi », ce qui est le cas ici.

3° Le Président du Reich peut en temps de guerre ou en cas de danger de guerre intervenir par voie réglementaire en matière de perte de la nationalité allemande (§ 22, al. 2, de la loi sur la Nationalité du 22 juillet 1913):

Un sujet allemand séjournant à l'étranger peut perdre la nationalité allemande si, en cas de guerre ou de danger de guerre il refusait de rentrer en Allemagne alors que le Président du Reich aurait ordonné son retour (§ 27 de la loi sur la Nationalité).

4° D'après la loi sur les fonctionnaires du Reich, c'est le Président du Reich qui décide : quelles sont les opérations militaires qui doivent être considérées comme opérations de guerre au sens de la loi; quels fonctionnaires doivent être considérés comme ayant participé à la guerre; de quelle durée a été celle-ci au cas où il n'y aurait pas eu de mobilisation ou de démobilisation (§ 49, al. 2).

Il détermine par voie réglementaire le titre, le rang et l'uniforme des fonctionnaires du Reich (§ 17 de la loi sur les fonctionnaires du Reich).

Les fonctionnaires nommés par le Président ne peuvent accepter de gratifications ou rémunérations quelconques d'un autre Chef d'Etat ou d'un gouvernement étranger qu'avec le consentement du Président (§ 15 de la loi sur les fonctionnaires du Reich).

Les émoluments des fonctionnaires pendant des déplacements et les diverses indemnités de route sont fixés par le Président en accord avec le Reichsrat (§ 18 de la loi sur les fonctionnaires du Reich).

5° Le Président du Reich prescrit, en accord avec le Reichsrat, les conditions de l'armement des bateaux affectés à l'émigration et au transport des passagers.

6° Les consuls du Reich ne peuvent accepter une nomination de consul d'une puissance étrangère, ni des cadeaux ou gratifications d'un gouvernement étranger sans l'autorisation du Président du Reich.

7° Enfin, d'après la loi du 7 avril 1900, le Président peut intervenir par voie réglementaire dans l'administration juridique consulaire.

SECTION III

Le pouvoir exceptionnel (dictature) du Président du Reich (art. 48 C.W.)

L'article 48 C.W. contient en réalité la réglementation de deux institutions différentes (1).

L'alinéa 1^{er} règle le « Reichsexecution », c'est-à-dire l'action du Reich contre un pays qui ne satisfait pas aux engagements que la Constitution ou la loi lui assignent ; nous l'avons examiné au chapitre II.

L'alinéa 2 attribue au Président du Reich des pouvoirs exceptionnels :

« Le Président peut, lorsque la sûreté et l'ordre public sont gravement troublés ou compromis dans le Reich allemand, prendre les mesures nécessaires à leur rétablissement ; en cas de besoin, il peut recourir à la force armée. A cette fin, il peut suspendre totalement ou partiellement l'exercice des droits fondamentaux garantis aux articles 114, 115, 117, 118, 123, 124, 153. »

Ces pouvoirs très larges constituent ce qu'on appelle « la Dictature » du Reichspräsident — dénomination parfaitement justifiée comme nous le verrons.

(1) Ces deux institutions étaient traitées séparément dans tous les projets mais on les a réunies en troisième lecture à l'Assemblée Nationale.

La Constitution de 1871 a traité séparément les deux institutions : Reichsexecution et état de guerre. La Reichsexecution est contenue dans l'article 19, tandis que le pouvoir de l'Empereur de déclarer l'état de guerre a été traité par l'article 68.

L'état de guerre, l'irresponsabilité des autorités militaires et surtout des tribunaux martiaux ont été discrédités en Allemagne. On n'en voulait donc plus en 1919. La Constitution de Weimar ne connaît par conséquent, ni état de guerre ou état de siège, ni transmission des pouvoirs civils aux autorités militaires. Les tribunaux extraordinaires sont abolis (art. 105 C.W.). Mais, malgré cela, les pouvoirs extraordinaires du Président dépassent singulièrement ceux de l'Empereur.

L'article 68, consacré à l'état de guerre (Kriegszustand) se trouvait dans la Constitution de 1871 à la Section consacrée aux affaires militaires de la Fédération. Le pouvoir de déclarer l'état de guerre appartenait à l'Empereur en sa qualité de chef militaire.

« L'empereur peut, si la sécurité publique dans le territoire du Bund est menacée, déclarer celui-ci en état de guerre. En attendant qu'une loi du Reich vienne régler les conditions, la forme, la publication et les effets d'une pareille déclaration, les prescriptions de la loi prussienne du 4 juin 1851 restent valables. »

L'article 68 CB. ne s'appliquait pas à la Bavière où l'état de siège a été réglementé par la loi bavaroise du 5 novembre 1912. Ce même article renvoie à la loi prussienne de 1851; or, celle-là renferme dans des limites très étroites et très strictes les conditions, la forme de publication et les effets de l'état de siège. Elle distingue l'état de siège militaire, « avec la publication de l'état de siège, le Pouvoir exécutif est transmis entre les mains du commandant militaire » (§ 4), et l'augmentation des pouvoirs civils par la suspension des droits fondamentaux, dite « petit état de siège ».

Par contre, l'article 48 ne renvoie à aucune loi puisqu'une loi complémentaire était prévue à l'alinéa 5. En conséquence, il y a une lacune dans la Constitution, lacune voulue par l'Assemblée Nationale afin de permettre au Président d'agir « pro-

visoirement » avec une très grande liberté! (2). Mais on n'a point prévu que ce « provisoire » puisse durer dix ans : on a pensé que les limites imposées à l'action du Président, notamment l'obligation de référer de toutes mesures au Reichstag, lequel peut en imposer l'abrogation et la restriction quant aux droits fondamentaux suspensibles, seraient suffisantes. Or, par un artifice d'interprétation, la pratique en est arrivée à effacer en fait toute différence entre les droits fondamentaux suspensibles et ceux qui ne le sont pas. Quant au contrôle du Parlement, il a fait faillite.

§ 1. — *Délimitation de la question*

Le régime créé par l'article 48 présente des analogies et, souvent même, se confond presque avec d'autres institutions bien connues.

Nous devons rechercher tout d'abord la place qu'occupe la Dictature à l'intérieur de l'organisation fédérale, puis nous l'opposerons à la théorie de l'état de nécessité et à l'institution de l'état de siège.

(2) Stenographische Berichte : (NV).

Question de la légalité des mesures exceptionnelles : t. 334, n° 1097, p. 7033; 330, 92^e séance, 2877 B; 331, 118, 3742 B, 3743 A, D.

Réglementation législative :

Droit de réglementation du Président : t. 327, 46, 1303 D; 47, 1328 A; 328, 70, 2111 D; 331, 118, 3742 B, 3743 A, D.

Nouvelle organisation légale du droit de réglementation : t. 330, 112, 3562 D; 332, 147, 4632 D, 4636 A, 4641 C, 4642 A, 4647 B.

Compétence des gouvernements des pays : 327, 47, 1328 B, C, 1335 D.

Tribunaux extraordinaires : 327, 46, 1304 A; 47, 1332 D, 1335 C, 1338 A.

Suppression des Tribunaux extraordinaires : 328, 53, 1465 D, 1479 C.

Garantie du secret des communications postales, téléphoniques et télégraphiques. Suspension de cette garantie : 227, 47, 1330 C.

Droit de propriété. Suspension de ce droit : 327, 47, 1330 B, 1332 A, C, 1334 A, 1337 B.

Verfassungs Ausschuss : (VA) :

Règlements de nécessité : 22^e séance, page 233; 25^e séance, page 275; 26^e séance, page 288; 39^e séance, page 460.

DICTATURE ET FÉDÉRALISME

Les pouvoirs dictatoriaux sont attribués directement par la Constitution à un organe du Reich, au Président, indépendamment des partages de compétences établis entre le Reich et les pays, par exemple dans les articles 12, 14, 15. La Dictature permet par conséquent une concentration exceptionnelle des pouvoirs partagés entre le Reich et les pays. Le dictateur est pratiquement libéré des limites fédérales; la Dictature peut apporter des restrictions très graves à l'autonomie des pays. Toutefois, la distinction entre le pouvoir du Reich et le pouvoir des pays est maintenue : le dictateur doit respecter l'existence des pays et leur permettre d'exercer leurs pouvoirs; il ne peut destituer le gouvernement des pays ni empêcher ceux-ci de se faire représenter dans le Reichsrat, il ne peut empêcher le Landtag de se réunir. L'action du dictateur peut provoquer des conflits très graves avec les pays (p. ex. conflit avec la Bavière) (3). La Dictature permet encore d'intervenir contre un pays en prétendant qu'il s'agit de mesures dictatoriales, alors qu'en réalité il s'agit de la Reichsexecution.

En agissant ainsi, on ménage quelquefois la susceptibilité des pays et on maintient plus facilement les bonnes relations à l'intérieur de la Fédération. C'est ainsi qu'on a procédé déjà trois fois : en octobre 1923 contre le gouvernement de gauche, révolte de Saxe; en mars 1920 contre la Thuringe, et en avril 1920 contre la Saxe-Gotha.

DICTATURE ET « ETAT DE NÉCESSITÉ »

Le Pouvoir exécutif est lié dans son activité par la séparation des pouvoirs et aussi par l'existence des droits fondamentaux ou individuels. Mais, même dans son activité administrative, il ne peut pas rester toujours dans ces limites. Dans l'intérêt du bien public et pour sauvegarder l'existence de la Constitution elle-même, il peut être amené à sortir de ces

(3) Conflit avec la Bavière : P. Hefter, IOffR, XIII, p. 73 s.; Piloty AOffR, t. 43, p. 308; Rothenbucher, AOffR, NF, t. 7, p. 71.

Conflit avec le Saxe : P. Hefter, IOffR, XIII, p. 96 s.; Jacob, VDStR, Lehrer, t. I, p. 132.

limites normales. Un tel agissement ne peut être justifié qu'en tant et aussi longtemps que la sauvegarde de l'intérêt de l'Etat, ou la nécessité d'écarter un grave danger l'exigent. Deux situations peuvent alors se présenter :

A. — *La Constitution ne connaît pas de droit de nécessité* et n'admet pas que le gouvernement puisse dépasser ses compétences normales. C'est la solution française, anglaise, américaine. C'était encore la solution admise pour le Reich de 1871.

« La Constitution de 1871 ne connaît pas le pouvoir de faire des *Notverordnungen* (règlements de nécessité). Sur ce point, il y a unanimité complète jusqu'à maintenant. Si une Constitution, comme celle du Reich, est muette à l'égard des *Notverordnungen*, c'est qu'elle rejette cette institution. » (*Mayer Anschütz*, — *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, p. 708, en note).

Voir dans le même sens Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, IV vol., 1911, tome I^{er}, p. 91.

« Dans la littérature du droit public du Reich, on est de même d'accord que, d'après la Constitution du Reich, on ne peut prendre des décrets dérogeant aux lois du Reich, pas même en cas d'un état de nécessité ou si le Reichstag n'est pas réuni. La Constitution du Reich ne contient aucune disposition sur les conditions dans lesquelles un pareil décret peut être pris, ni sur l'autorité qui serait chargée de faire de tels décrets, non plus que sur les formes et les effets juridiques de ceux-ci. »

Dans ce cas-là, on admet que l'Exécutif a abandonné sous sa responsabilité l'ordre juridique établi et il doit demander un *bill d'indemnité* pour la violation de droit qu'il a commise.

Remarques. — Nous devons soigneusement distinguer entre la « théorie de l'état de nécessité » en droit constitutionnel et la « théorie du droit ou excuse de nécessité » en droit international public.

Les droits de l'Etat sont limités, d'une part, à l'intérieur, par la Constitution qui impose des barrières à l'omnipotence du pouvoir exécutif ou même, dans certains pays, à l'omnipotence du pouvoir législatif. Les droits de l'Etat sont encore limités, d'autre part, dans les relations internationales par les règles reconnues du droit international public et par les traités et engagements internationaux conclus par l'Etat.

La théorie de l'état de nécessité en droit constitutionnel crée, au profit des gouvernants, la possibilité de s'affranchir des limites constitutionnelles, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux (ou individuels) et d'agir ainsi à l'intérieur du pays avec une plus grande liberté.

Toute autre est la théorie du « droit de nécessité » en droit international public. La question qui se pose alors est la suivante : Un Etat peut-il en invoquant un « état de nécessité » causer dommage à un autre Etat pour assurer sa propre conservation ?

Cette théorie a été longuement discutée par Grotius, Wolf, Wat-
tel, G. de Martens, Galiani, Klüber, Heffter, Pradier Fodéré, Rivier, Piedlièvre, Hall, Oppenheim, von Liszt, etc.

Elle est l'application de la maxime « *salus populi suprema lex esto* ». « Il n'est jamais permis à un gouvernement de sacrifier l'Etat dont les destinées lui sont confiées; le gouvernement est donc autorisé et même, en certaines occurrences, obligé pour le salut de son Pays de violer le droit d'un autre Pays. » (Rivier).

La théorie du droit de nécessité a été invoquée par les juristes allemands pendant la guerre pour justifier la violation des traités et leurs arguments ont rencontré la réprobation universelle. Mais il est erroné de prétendre que cette théorie ait été préparée par les juristes allemands avant la guerre et il est pour le moins déplacé de lier cette théorie aux œuvres de C. F. Gerber, Ihering et Jellinek.

Jellinek a cherché comment on pourrait juridiquement lier l'Etat. « Le droit de l'Etat trouve ses frontières aux droits reconnus d'autres personnalités. En reconnaissant la personnalité des Etats étrangers, il lie sa volonté et se range à l'ordre juridique international. Par la force de l'auto-limitation, il devient, d'une pure force physique, une force morale, et, de force ne connaissant pas de barrières, sa volonté s'élève ainsi à une volonté juridique limitée en face d'autres personnalités; par cela, il obtient la personnalité juridique à l'intérieur et à l'extérieur. » (*Gesetz und Verordnung* 1887, p. 198). Il ne s'occupe point de la question de savoir comment l'Etat, une fois lié, pourrait se soumettre à ses engagements internationaux.

Nous tenons à établir que les défenseurs de la théorie du « droit de nécessité » n'ont jamais invoqué ni l'autorité de Jellinek, ni celle de C. F. Gerber ou de Ihering, et que, par conséquent, il nous est impossible d'accepter les développements consacrés sur ce point dans le beau traité de droit constitutionnel (p. 236) de notre savant professeur Barthélemy.

Pour appuyer notre opinion, nous invoquerons avant tout l'ouvrage bien connu de Charles de Vischer, professeur à l'Université de Gand : « La Belgique et les juristes allemands » (1916). Cet illustre auteur examine toutes les constructions bâties à la hâte par les juristes allemands, mais nous ne rencontrons nulle part — et pour cause — les noms de C. F. Gerber, Jellinek, Ihering. Puis,

nous n'avons qu'à citer le fameux livre de J. Köhler lui-même : « Not kennt kein Gebot », dans lequel l'auteur cite et s'appuie sur saint Thomas d'Aquin, Loysel, Grotius et Puffendorf, mais nulle part il n'invoque l'autorité des juristes d'avant-guerre mis en cause par M. Barthélemy. Bien au contraire, il dit même : « Toutes les erreurs entraînent des dommages. Or, l'une des plus graves erreurs était celle qui pendant l'ère apolitique des dernières dizaines d'années a consisté à nier le droit de nécessité. » (*Op. cit.*, p. 38).

Pour terminer, nous citerons la déclaration faite par le Chancelier Bethmann Hollweg, à la séance historique du 4 août 1914 : « Nos troupes occupent déjà le Luxembourg, bientôt elles occuperont la Belgique. Cela est contraire aux prescriptions du droit des gens... Nécessité ne connaît pas de loi. »

En invoquant la nécessité et en l'opposant aux droits des gens, le chancelier a prouvé qu'il n'a jamais entendu parler d'un « droit » de nécessité. Or, si les juristes allemands avaient vraiment préparé ces théories avant la guerre pour s'en servir plus tard, le Chancelier n'aurait pas fait cette déclaration. C'est seulement plus tard qu'on a cherché à donner à cet acte une base juridique.

B. — *La Constitution prévoit l'état de nécessité.*

Dans ce cas-là, le gouvernement agit conformément à la Constitution en prenant des mesures provisoires, mais il doit invoquer expressément la loi fondamentale qui l'y autorise.

La plupart des Constitutions allemandes ont accordé au Monarque le droit de faire des règlements de nécessité. Ce droit était habituellement réservé pour le cas où le Landtag n'était pas réuni; de plus, les mesures prises devaient être présentées au Landtag dès sa réunion et obtenir son assentiment, faute de quoi elles devenaient nulles. En général, et surtout en Prusse et en Saxe, ces règlements de nécessité pouvaient intervenir dans toutes les matières réservées à la loi ordinaire, mais non pas dans des matières pour lesquelles une loi constitutionnelle était exigée. Le pouvoir réglementaire de nécessité allait encore plus loin en Wurtemberg, en Bade et en Hesse où le Monarque pouvait prendre des mesures modifiant la Constitution elle-même.

Par contre, il était très restreint en Bavière où il n'était rien de plus et rien d'autre qu'un pouvoir de police quelque peu élargi.

Par le droit de réglementation exceptionnel attribué au Président dans l'article 48, alinéa 2, C.W., le droit de faire des règlements de nécessité est, non seulement remplacé, mais encore élargi.

1° Le Dictateur peut faire des règlements, alors même que le Reichstag est réuni, tandis que le « Notrecht » (droit de faire des règlements de nécessité) ne pouvait être exercé qu'en l'absence des Chambres.

2° Les mesures prises par le Président dictateur ne doivent être abrogées que si le Reichstag le demande expressément, alors que les Notverordnungen devaient être présentées à l'assentiment du Pouvoir législatif, et, s'ils ne l'obtenaient pas, ils tombaient.

3° Les Notverordnungen devaient être des règlements, c'est-à-dire des règles générales et impersonnelles ; les mesures de dictature peuvent être des décisions d'espèce aussi bien que des règlements et même des actes de voies de fait, par exemple une occupation militaire.

Il y a donc de très grandes différences entre les mesures de la Dictature, les règlements exceptionnels et les règlements de nécessité. Mais on continue d'appeler « Notverordnungen » les règlements pris sur la base de l'article 48; c'est une dénomination impropre et il faudrait dire « Ausnahmeverordnungen ».

DICTATURE ET ÉTAT DE SIÈGE

L'état de siège est une institution formelle. Elle débute par une déclaration de l'autorité compétente et entraîne des conséquences juridiques déterminées, en particulier la transmission du Pouvoir exécutif entre les mains de l'autorité militaire. Les circonstances dans lesquelles on peut le déclarer, son contenu, sa durée, etc., sont soigneusement réglées.

Par contre, la dictature n'est pas liée à des formes et à un contenu précisés à l'avance. Elle donne à l'Exécutif des pouvoirs législatifs. C'est un état exceptionnel d'après la Constitution de Weimar, qui repose sur le principe de la séparation des pouvoirs.

Dans quelles circonstances peut-on procéder par mesures dictatoriales ?

Le Président peut intervenir sur la base de l'article 48 « lorsque la sûreté et l'ordre publics sont gravement troublés ou compromis dans le Reich allemand ».

Sous la Constitution de Bismarck, la déclaration de l'état de guerre n'a été admise que dans deux cas, conformément à la loi prussienne de 1851 :

§ 1. — En cas d'une guerre, dans les provinces menacées ou déjà en partie envahies.

§ 2. — En cas d'une rébellion, si elle présente un danger pour la sécurité publique.

Le Président du Reich décide librement, en n'écoutant que son devoir, si les circonstances exigent l'emploi des mesures dictatoriales. C'est souvent une question d'opportunité politique puisque l'intervention dictatoriale peut déclencher des dangers plus grands encore que celui auquel il peut parer. Le Président est évidemment lié par la nécessité d'obtenir le contreseing du Chancelier. On a même voulu demander à l'Assemblée Nationale de décider que le Cabinet tout entier serait tenu aussi au contreseing. Mais cette précaution eût été superflue ainsi que l'a fait remarquer Preuss car il est impossible de prendre une mesure d'une telle importance sans qu'il y ait accord entre les ministres.

La dictature doit garantir le fonctionnement de la Constitution. Par conséquent, le dictateur ne pourra pas considérer que le jeu normal des organes constitutionnels constitue un danger qui justifie son intervention. Les décisions prises ou refusées par le Parlement ne peuvent aucunement donner lieu à des mesures de dictature.

En fait, on a usé de l'article 48, dès les premières années de la Constitution, d'une manière excessivement large. C'est ainsi qu'on a admis que « la sécurité publique est gravement menacée » quand des besoins économiques pressants nécessitaient une intervention de l'Etat. Cette interprétation a permis au Président d'écarter, le cas échéant, le Reichstag.

§ 2. — *Etendue du pouvoir du dictateur*

A. — CONSTITUTIONNALITÉ ET LÉGALITÉ DE LA DICTATURE

La légalité a deux aspects. Elle signifie premièrement : « que la loi édictée s'impose au respect de tous tant qu'elle n'est pas régulièrement abrogée. La loi doit être entendue au sens de règle de droit, générale et impersonnelle, quel qu'en soit d'ailleurs l'auteur : c'est à la fois l'acte législatif voté par le Parlement et le règlement émané des autorités gouvernementales et administratives » (Barthélemy, p. 195) ;

2° Elle signifie que l'activité des organes politiques doit être exercée conformément à la séparation des pouvoirs organisée par la Constitution, et par laquelle leurs compétences respectives ont été limitées. La Constitution vient de renforcer la légalité en réglant le partage des compétences et en exigeant pour certaines matières, notamment pour les droits fondamentaux, l'intervention du Pouvoir législatif ou encore une loi, c'est-à-dire une règle de droit générale et impersonnelle.

L'illégalité et l'inconstitutionnalité peuvent donc revêtir également deux aspects :

1° L'organe politique n'est pas compétent : c'est la forme la plus grave ;

2° L'organe est bien compétent, mais il n'a pas le droit de procéder par décisions d'espèce, mais seulement par voie de règlement général et impersonnel.

Ce sont ces deux points qui nous guideront dans l'examen de l'étendue des pouvoirs du Dictateur.

L'article 48 attribue au Président de pleins pouvoirs exceptionnels. Ces pouvoirs, l'article 48 lui-même ne les limite que sur un seul point. Le Président ne peut suspendre que les droits fondamentaux énumérés à la phrase 2 de l'alinéa 2.

Deux principes diamétralement opposés luttent pour la détermination de la portée de cet article. On combat le principe de la suprématie de la Constitution avec celui des pouvoirs illimités de l'alinéa 2. Selon qu'on fait ressortir l'un de ces principes plutôt que l'autre, on arrive à des conséquences parfaitement logiques, mais totalement opposées : les théo-

ries qui défendent ces extrêmes ne sont pas satisfaisantes mais elles sont au moins logiques ; celle de Grau, du moins, est sûre.

Nous examinerons successivement : la théorie des pleins pouvoirs de C. Schmitt, la théorie de « l'intangibilité de la Constitution » de R. Grau, et la théorie intermédiaire de Anschütz. Puis nous présenterons l'application de l'article 48 telle qu'elle est faite par la pratique.

1° *Théorie de Carl Schmitt* (4)

D'après cet auteur, le Président a pleins pouvoirs. « Il est autorisé — art. 48, alinéa 2, phrase 1 — à prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour le rétablissement de la sécurité et de l'ordre publics ».

Cette phrase contient, selon Schmitt, « une commission » ; elle établit une « Dictature commissionnée », laquelle est caractérisée par deux traits importants :

a) Le Dictateur est autorisé à prendre des mesures qui ne sont limitées que par les nécessités de la situation. Ces mesures ne sont ni des actes législatifs, ni des actes de justice ;

b) Le contenu de l'autorisation n'est pas limité à l'avance, mais dépend de l'appréciation de l'autorité. Il n'y a pas de norme générale ni de délégation restreinte à certains actes ; le contenu de ces pouvoirs dépend uniquement de ce que le personnage autorisé lui-même les tient pour utiles d'après la situation de fait en présence de laquelle il se trouve.

L'alinéa 2, phrase 2, de l'article 48, donne en outre au Président le pouvoir *différent* de suspendre les sept droits fondamentaux qui y sont énumérés.

La « Dictature commissionnée » de Schmitt n'est limitée qu'en trois points :

a) La Constitution elle-même fait évidemment partie de l'ordre et de la sécurité publics. Le dictateur ne peut donc

(4) Schmitt, *Verfassungslehre*, München-Leipzig, 1928, p. 27, 100, 111, 112, 176, 236, 292, 350, 382.

Schmitt, *Die Diktatur*, 1928.

Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, N° 1, p. 63 s.

considérer que le fonctionnement normal de la Constitution représente un danger pour l'ordre public. Le fait que « le Reich allemand est une République » (art. 1 C.W.) ne peut jamais être considéré comme une menace pour l'ordre et la sécurité publics au sens de l'article 48. Mais, d'après l'auteur — et là est le point principal — il faut distinguer « la constitution positive » d'avec les simples dispositions constitutionnelles.

Le Dictateur peut et doit, le cas échéant, agir sans craindre de violer « durchbrechen », par là, les dispositions constitutionnelles. D'après l'auteur, « la dialectique intérieure de toute dictature est justement d'ignorer les normes mêmes dont elle veut sauvegarder la réalité historique et politique » (Die Diktatur, p. VIII). « Il est contraire au bon sens de déduire de l'intangibilité de la Constitution l'inviolabilité même de chacune de ses mesures » (Verfassungslehre, p. 26).

Cette théorie permet au Dictateur d'agir sans être lié par la Constitution. Il ne pourrait la détruire ou la changer, mais il peut l'ignorer quand elle est susceptible d'entraver ses mesures. Cette théorie a été repoussée unanimement par la doctrine.

Cependant, l'auteur a essayé lui-même de construire certaines barrières à l'arbitraire du Dictateur :

b) En admettant que l'article 48 lui-même garantit un minimum d'organisation constitutionnelle que le dictateur doit respecter.

L'article 48 prévoit l'existence du Président du Reich lui-même, le fonctionnement du Reichstag pour le contrôle des mesures envisagées et le Reichsregierung, le gouvernement, pour signer les mesures. Tout le reste de la Constitution peut être, d'après l'auteur, sinon modifié, du moins, dans des cas concrets, « durchgebrochen », violé par le Dictateur.

c) En essayant de construire une théorie des « mesures », l'auteur part de l'idée très juste qu'à l'Assemblée Nationale, on a pensé à des mesures concrètes, des *vi armata procedere*, et non pas à des actes de la législation ou, encore moins, de la Justice. Il est en effet impossible d'appeler « mesure » un acte de la justice indépendante. Mais il ne nous semble pas qu'on puisse, rien qu'en se basant sur le mot « mesures »,

donner une définition permettant de limiter par là efficacement les pouvoirs du Dictateur. Si l'auteur nous dit que « la caractéristique d'une mesure c'est qu'elle dépend de son but et de la situation concrète », cela ne nous avance pas beaucoup.

2° *Théorie de Richard Grau*

A cette théorie s'oppose celle de Grau (5), dite « de l'intangibilité de la Constitution » :

L'auteur part de la situation antérieure à la Constitution de Weimar. On est sûr que si cette dernière a voulu modifier l'état antérieur en ce qui concerne les relations d'un pouvoir extraordinaire et de la Constitution, elle ne l'a fait que pour rendre la Constitution encore plus inattaquable. Or, la Constitution de 1871 était hors des atteintes du Pouvoir exécutif, avec la seule exception que lors d'une déclaration d'état de siège, on pouvait suspendre certains droits fondamentaux ;

A l'Assemblée Nationale de Weimar, on a vivement discuté sur les droits fondamentaux susceptibles d'être suspendus, ce qui prouve que le pouvoir constituant a considéré les droits fondamentaux comme inattaquables et n'en a sacrifié qu'un certain nombre au pouvoir du Président.

De plus, il est clair que la Dictature est liée par la Constitution si l'on considère qu'elle suppose le fonctionnement des divers organes du Reich : Président du Reich, Reichsregierung, Reichstag et Landesregierungen (Gouvernement des Pays).

Le principe que le Dictateur est lié par la Constitution étant admis, on doit le préciser, particulièrement en ce qui concerne les matières réservées à la loi par la Constitution.

a) *Matières réservées à la loi dans la partie organisatrice de la Constitution de Weimar.* — Nous rencontrons à chaque pas dans la Constitution de Weimar des dispositions exigeant que certains actes aient lieu en vertu de la loi ou sur la base d'une loi. Le plus souvent, la raison de ces dispositions est de

(5) Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung. Berlin. Diktaturgewalt und Reichsverfassung. (Gedächtnisschrift für E. Seckel) 1927.

Die Diktatur des Reichspräsidenten, HDSR., 80.

garantir l'intervention du Pouvoir législatif, donc c'est le caractère formel de la loi qui importe.

Ainsi, l'article 45 C.W. exige pour la déclaration de la guerre et pour la conclusion de la paix « une loi du Reich ». La précaution prise pour obtenir la collaboration du Reichstag serait vaine si l'on admettait que le Président puisse, dans des circonstances qui constituent une menace, en cas d'une complication internationale, déclarer la guerre en invoquant l'article 48.

L'article 85 exige, pour le Budget, une loi, c'est-à-dire la collaboration du Parlement.

L'article 49 attribue au Président le droit de grâce ; par contre, il exige pour l'amnistie, une loi du Reich.

Nous pouvons encore citer tous les articles de la Constitution qui énoncent des règles générales et renvoient pour les détails à une loi complémentaire, par exemple les articles 22 et 41.

L'article 108 prévoit la création d'une Haute-Cour de Justice pour le Reich allemand, laquelle règle les différends constitutionnels. Si le Dictateur peut se mettre à la place du législateur, ses pouvoirs échappent alors au contrôle du Tribunal Suprême.

L'impossibilité d'admettre que le Dictateur puisse prendre lui-même les mesures réservées aux lois complémentaires apparaît plus clairement encore dans le cas de l'article 48 lui-même. La loi complémentaire prévue par l'alinéa 5 de cet article serait parfaitement inutile si l'on admettait que le Dictateur puisse lui-même prendre les mesures correspondant à la loi complémentaire, ou modifier une loi complémentaire votée antérieurement.

b) *Matières réservées à la loi dans la partie de la Constitution qui concerne les droits fondamentaux.* — Le Président peut-il faire des lois pour la modification des droits fondamentaux, dans le sens exigé par certains articles ?

Grau donne la même réponse qu'en ce qui concerne la par-

(6) Anschütz, Die Verfassung der Deutschen Reichs von II August 1919, 13^e éd., 1930, art. 48, n° 13.

tie organisatrice : Le Président ne peut pas — en se basant sur l'article 48 — modifier les droits fondamentaux.

En effet, dès l'instant où la Constitution a permis au Président de suspendre certains droits fondamentaux, on ne peut pas admettre qu'il puisse être dispensé d'observer les droits fondamentaux qui ne peuvent être suspendus, en modifiant leur étendue ou même en les supprimant, par des mesures ayant force de loi.

L'existence des droits fondamentaux est une barrière contre l'Exécutif : elle consacre la séparation des pouvoirs. Il est donc inadmissible que le Président puisse, en se basant sur l'article 48, remplacer le pouvoir législatif.

Grau reconnaît que le « principe de l'intangibilité » ainsi entendu peut conduire à des résultats formels. Certaines dispositions constitutionnelles ne le sont qu'un peu par hasard et elles profitent de la même situation privilégiée que les lois du Reich, dont l'intégrité de certaines a peut-être pour l'existence politique du Reich une importance beaucoup plus grande. Mais de tels inconvénients sont inhérents à la situation privilégiée d'une Constitution écrite et à sa rigidité formelle. Cependant, ce n'est pas une raison pour laisser le contenu de la Constitution au libre arbitraire du Président ; la loi complémentaire à venir doit limiter exactement les matières sur lesquelles le Président peut intervenir. En attendant, une interprétation stricte s'impose.

Nous accepterions volontiers la théorie de Grau, mais malheureusement la pratique constitutionnelle a pris un autre chemin ; et nulle part la coutume ne se développe avec autant de force que sur le terrain du droit constitutionnel. La théorie de Anschütz essaye de s'adapter aux solutions que la pratique a adoptées. Mais comme celle-ci est absolument incohérente et contradictoire, la théorie intermédiaire est, elle aussi, inacceptable.

3° *Théorie d'Anschütz*

D'après Anschütz, la désignation, dans la phrase 2 de l'alinéa 2, des sept droits fondamentaux est limitative. Par conséquent, ceci signifie que le Dictateur ne peut suspendre d'autres articles de la Constitution, ni en abroger ou violer.

Mais Anschütz admet que le Président puisse faire des règlements s'étendant sur toutes les matières réservées à la loi, même quand la Constitution exige expressément une loi, ou une loi du Reich :

« Ces règlements peuvent prescrire ou défendre toutes mesures pour lesquelles une loi simple — par opposition aux lois qualifiées exigées pour les modifications constitutionnelles — est nécessaire, mais suffisante. » (p. 251).

Les critiques qu'on peut adresser à cette théorie intermédiaire sont aussi nombreuses que justifiées : d'où le Président tient-il le droit de faire des règlements ayant force de loi ? La Constitution règle la législation dans l'article 68 et, admettre un autre procédé législatif, c'est déjà modifier la Constitution. On ne peut non plus contester que le fait de déléguer des commissaires dans les pays est une grave atteinte à l'organisation constitutionnelle fédérative. De même, la création de tribunaux extraordinaires, les règlements économiques — que nous retrouverons encore — sont des mesures que la théorie intermédiaire admet, sans pouvoir en donner une explication satisfaisante.

Après avoir indiqué les discussions théoriques, voyons rapidement quelles sont les mesures que le Président prend en pratique sur la base de l'article 48, alinéa 2.

B. — APPLICATIONS POSITIVES DE L'ARTICLE 48, ALINÉA 2 (7)

1°

A l'issue de chaque révolution, de chaque changement de Constitution, le nouveau gouvernement rencontre des difficultés pour rétablir l'ordre et faire respecter la nouvelle légalité.

(7) L'art. 48 a été appliqué : de 1919 à 1925, cent trente-cinq fois ; de 1925 à 1928, pas une seule fois (on a au contraire révoqué, pendant cette période, plusieurs décrets précédents). Le nombre des décrets était, en 1919, de cinq ; en 1920, vingt-deux ; en 1921, douze ; en 1922, six ; en 1923, trente-huit (le nombre très élevé des décrets de nécessité de cette année-là correspond à la dépression économique, laquelle a exigé fortement l'intervention du pouvoir central) ; en 1924, dix-huit ; en 1925, un ; en 1926, 1927, 1928, 1929, aucun ; en 1930, douze ; en 1931, plus de cent. Nous remarquerons que la recrudescence du nombre des décrets correspond encore aux désordres économiques).

En Allemagne aussi l'excitation profonde des masses a permis à des éléments extrémistes d'attaquer par la force la jeune République démocratique. Erzberger, Rathenau sont victimes d'attentats de la part de la droite. La révolte de Kapp, en 1920, a obligé le gouvernement du Reich d'abandonner Berlin ; la tentative de Hitler en 1923 menace l'unité allemande.

Pour permettre au Président de prendre les mesures nécessaires, les pouvoirs que l'article 48 C. W. lui attribue ne devaient être précisés provisoirement. Nous savons que la loi complémentaire prévue n'est pas votée jusqu'à ce jour. Nous rappellerons les principaux décrets pris au début pour sauvegarder la République.

1° La révolte Kapp :

En mars 1920, la démobilisation des troupes et la dissolution des associations militaires ont menacé de provoquer de graves désordres. Le gouvernement a reçu des nouvelles alarmantes. Les brigades Erhard, Löwenfeld se sont mises en marche sur Berlin. L'ancien commandant des troupes de Berlin de la Reichswehr, le général Lüttwitz, a présenté un véritable ultimatum au gouvernement. Ce dernier n'a pas répondu et a quitté Berlin avec le Président. La résistance a été organisée en collaboration avec les syndicats ouvriers. M. Kapp, qui se prétendait chancelier du Reich, a, dans sa proclamation, annoncé la dissolution de l'Assemblée Nationale qui, disait-il, continuait à siéger sans mandat, se déclarait permanent, violait la Constitution et ajournait sans justification les nouvelles élections. Mais Kapp n'a pas réussi à trouver des partisans et il a dû abandonner les fonctions de Chancelier qu'il s'était attribuées.

2° Le 26 août 1921, Erzberger a été assassiné.

Le Président du Reich a pris alors, en vertu de l'article 48 C.W. les mesures suivantes :

1. — Décret pour la protection de la République, du 29 août 1921 (RGBl., p. 1239).

2. — Décret du 30 août 1921 (RGBl., p. 1271).

3. — Le décret du 28 septembre 1921 a été révoqué le 23 décembre 1921 sur la demande du Reichstag.

3° En 1922, le 24 juin, Rathenau a été victime également de la haine des nationalistes. Déjà, quelques semaines avant, le 4 juin 1922, un attentat a eu lieu contre Scheidemann, maire de Cassel. Des mesures énergiques ont été prises à la suite de cette série d'attentats.

1. — Le décret pour la protection de la République, du 26 juin 1922.

2. — Le décret sur l'interdiction de certaines assemblées politiques, du 26 juin 1922.

3. — Le deuxième décret sur la protection de la République, du 29 juin 1922.

Ces décrets ont été suivis d'une série de lois faites dans le même but.

a) Loi du 21 juillet 1922 sur la protection de la République (RGBl., p. 585) ;

b) Loi du 21 juillet 1922 (RGBl., p. 590) sur les devoirs des fonctionnaires pour la défense de la République ;

c) Loi du 21 juillet 1922 (RGBl., p. 593) sur la police ;

d) Loi du 21 juillet 1922 (RGBl., p. 596) sur la préparation des moyens de défense de la République.

Cette législation a rendu inutiles les décrets précédents. Le Président les a rapportés par son décret du 23 juillet 1922 (RGBl., I, p. 630/722).

4° Le Président du Reich a dû intervenir à nouveau lorsque les difficultés économiques créées par la résistance passive de la Ruhr venaient d'exalter les nationalistes. Décret du 10 août 1923 (RGBl., I, p. 768) pour le rétablissement de la sécurité et de l'ordre publics.

Lorsque le gouvernement du Reich a dû cesser la résistance passive, la Bavière a décrété, le 26 septembre 1923, l'état exceptionnel sur son territoire. Le président du Reich a riposté le même jour en ordonnant l'état exceptionnel militaire pour le Reich entier. Il a confié le pouvoir exécutif au ministre du Reichswehr. Le 8 novembre 1923 a eu lieu le coup de force de Hitler à Munich. Le Président du Reich a, en conséquence, pris le décret suivant :

*Décret du 8 novembre 1923 (RGBl 1084) du Président du Reich
sur le commandement suprême des armées*

Conformément à l'article 48 de la Constitution du Reich, j'ordonne ce qui suit :

§ I. — Je délègue l'exercice du commandement suprême des armées du Reich, qui m'appartient d'après la Constitution, au Chef de l'Armée, le général von Seeckt.

§ II. — Je délègue le pouvoir exécutif, par modification à mon décret du 26 septembre 1923, au chef de l'armée, von Seeckt, à la place du Chancelier du Reich. Il prendra toutes les mesures que nécessite la sécurité du Reich.

§ III. — Ce décret prend effet immédiatement.

Berlin, 8 novembre 1923.

Un décret du 28 février 1924 (RGBl., 152) a abrogé le décret du 26 septembre 1923 et le décret modificatif du 10 août 1923. Les paragraphes 2 et 3 de ce décret décident le maintien d'un état exceptionnel civil :

« § 2. — Pour combattre les tentatives, pour changer illégalement la forme constitutionnelle de l'Etat, le Ministre de l'Intérieur ou les services de l'administration civile par lui désignés peuvent prendre les mesures nécessaires. En particulier, il est admis à cet effet la restriction des libertés individuelles, notamment celle qui concerne la libre manifestation de la pensée et celle de la presse, de la liberté de rassemblements et de cortèges, du secret des communications postales, par lettres, téléphone ou télégraphe; de même sont admises les perquisitions et les saisies, et même les atteintes à la propriété, et ceci même en dehors des limitations légales prévues par ailleurs.

Les art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 et 153 de la Constitution sont, dans la même mesure, provisoirement suspendus. Toutes les autorités civiles du Reich, des Pays et des communes doivent se soumettre aux réquisitions faites sur la base de ce décret.

Le § 5 a du décret du 20 septembre 1923 (RGBl, I, p. 905) et du 22 décembre 1923 (RGBl. X, 4, p. 8) s'applique à l'interdiction des imprimés périodiques, à l'interdiction et à la dissolution des associations; le par. 5 b aux restrictions des libertés individuelles dans les limites de leur compétence.

§ 3. — Les réunions publiques en plein air et les cortèges sur les voies publiques sont défendus. Les autorités centrales du Pays ou les autorités désignées par elles peuvent admettre des exceptions. »

Ces dispositions sont modifiées par le décret du 25 avril et 17 juin et abrogées par le décret du 25 octobre 1924 (RGBl., I, p. 21).

Nous venons de voir les attaques émanant de la droite. Celles de la gauche ont été plus facilement maîtrisées.

a) Des désordres ont eu lieu à Berlin au cours de janvier 1920. Le 13 janvier 1920, le Reichstag a été attaqué.

Un décret du Président a été pris le même jour, et une loi sur la pacification de l'immeuble du Reichstag l'a suivi le 8 mai 1920.

b) La révolte Kapp a donné le signal à de fortes réactions rouges. Toute une série de décrets de nécessité ont dû être pris :

Décrets des 13 janvier, 18 février, 19 mars, 22 mars et 10 avril 1920.

L'armée rouge a livré bataille à la Reichswehr.

c) En mars 1921, des émeutes ont éclaté dans le centre de l'Allemagne. Les décrets des 24, 25 et 26 mars ont été pris.

d) L'émeute d'octobre 1923 à Hamburg a été combattue par les dispositions des décrets des 10 août et 26 septembre 1923.

2°

Selon les nécessités, l'état exceptionnel sera civil ou militaire. Nous pouvons distinguer :

1° *L'état exceptionnel civil restreint* : a) qui consiste tout d'abord à augmenter et renforcer les sanctions pénales prévues en temps normal ; b) qui peut aller jusqu'à la suspension des droits fondamentaux et augmenter les pouvoirs des autorités civiles ;

2° *L'état exceptionnel civil* avec institution de commissaires du Reich (personnes ayant reçu délégation de pouvoir) (par ex. décret du 24 mars 1921) : a) le commissaire (délégué) est investi seulement des fonctions administratives ; b) il est investi des fonctions législatives ; c) formation des Tribunaux extraordinaires ;

3° *Etat exceptionnel militaire* (par ex. décret du 26 septembre 1923) : L'état exceptionnel militaire est confié à un commandant militaire qui prend souvent des mesures d'autorité (par exemple l'interdiction des imprimés périodiques) ; (décret du 10 août 1923 : interdiction de grèves dans les en-

treprises d'intérêt public ; (décret du 29 janvier 1920), enfin interdiction de menées de haute trahison (décrets du 3 mars et du 11 août 1923) ;

4° *Mesures d'état exceptionnel économique.*

Nous examinerons successivement les formes les plus importantes que l'état exceptionnel peut revêtir :

I. — Suspension des droits fondamentaux.

II. — Transmission des pouvoirs exceptionnels à des organes du Reich (commissaires extraordinaires).

III. — Tribunaux extraordinaires.

IV. — Etat exceptionnel économique.

I. — *Suspension des droits fondamentaux.*

Les droits fondamentaux ou droits individuels, d'après Esmein ⁽⁸⁾ se ramènent à deux chefs : l'égalité civile et la liberté individuelle.

Nous les rencontrons dans les législations contemporaines sous deux formes : celle de la déclaration des droits et celle de la garantie des droits.

La garantie des droits se rencontre le plus souvent dans certains articles de la Constitution qui assurent aux citoyens la jouissance de tel ou tel droit individuel. En introduisant les droits individuels dans la Constitution, on leur confère la même force qu'aux dispositions constitutionnelles et on protège ces droits contre le législateur lui-même en lui interdisant de faire une loi quelconque qui les entame ou les viole.

Parmi les auteurs allemands modernes, Thoma est de ceux qui n'admettent encore les droits fondamentaux qu'autant qu'ils sont reconnus par le droit positif ⁽⁹⁾, tandis qu'au con-

(8) *Eléments du Droit constitutionnel*, 2^e éd., 1921, p. 545.

(9) *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, III vol., Berlin 1929, tome I, p. 19.

Les droits fondamentaux sont d'abord les droits à la liberté en général, ensuite tous les droits subjectifs et libertés pourvus de la force des lois constitutionnelles, puis tous les droits et libertés garantis par la Constitution, quoique pourvus seulement d'une force de loi ordinaire, et enfin toutes les libertés protégées par des formes de la législation ordinaire du Reich contre la législation des pays et contre les pouvoirs de police des Pays.

traire Carl Schmitt défend l'idée des droits fondamentaux préexistants à toute législation (10).

Dans le droit constitutionnel allemand, nous pouvons distinguer, quant à leur force, plusieurs sortes de droits fondamentaux : les droits inviolables, les droits susceptibles d'être suspendus (art. 48 C. W.), et enfin les droits dont l'étendue peut être déterminée et modifiée par des lois ordinaires. L'article 48, alinéa 2, C. W., prévoit la possibilité de suspendre 7 articles de la Constitution garantissant autant de droits fondamentaux, savoir :

Art. 114 : liberté individuelle ;

Art. 115 : inviolabilité du domicile ;

Art. 117 : secret de la correspondance ;

Art. 118 : liberté des opinions et de la presse ;

Art. 123 : liberté de réunions ;

Art. 124 : liberté d'association ;

Art. 153 : propriété privée.

En établissant des droits fondamentaux, la Constitution a envisagé le point de vue du citoyen, en conséquence ont été déclarés inviolables les droits correspondant à ses intérêts vitaux. Il ne s'en suit pas toutefois que toute intervention dans les droits réservés est impossible, mais seulement que le pouvoir exécutif ne peut intervenir que s'il est en possession de normes spéciales le lui permettant. C'est ce que nous appelons aussi la légalité de l'administration. Dans un état de droit, il est nécessaire de baser sur la loi toutes les fonctions exercées par l'Etat.

En ce qui concerne la suspension des droits fondamentaux, nous devons étudier deux points : tout d'abord la portée de la suspension dans les cas où elle est prévue par l'article 48,

(10) Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, p. 163 et suivantes.

„ Les droits fondamentaux, dans l'Etat de droit bourgeois, sont des droits qui sont pré-existants à l'Etat et lui sont supérieurs. L'Etat ne les accorde pas par sa législation, mais les reconnaît comme existant avant lui-même et assure leur sauvegarde. Toute atteinte aux droits fondamentaux est limitée en principe et ne doit être faite que selon une procédure régulière.

alinéa 2, C. W. ; ensuite si le Président du Reich a le pouvoir de déterminer ou de modifier l'étendue des droits fondamentaux dans les cas où, pour ce faire, une loi est exigée par la Constitution.

a) *Suspension des droits fondamentaux
prévue à l'article 48, alinéa 2, C. W.*

Le pouvoir que le dictateur tient de l'article 48 ne signifie pas que le droit suspendu cesse de faire partie du droit positif durant sa suspension. S'il en était ainsi, on pourrait, durant la suspension d'un article tel que l'article 153, publier des lois du Reich prononçant des expropriations, même si ce n'était pas dans l'intérêt public, ou bien des lois des Pays pourraient admettre des expropriations sans allouer les indemnités correspondantes ; or, on dépasserait ainsi le but de l'article 48.

La suspension des droits fondamentaux est prévue seulement pour permettre au dictateur et à ses auxiliaires d'agir librement sans être entravés par des barrières des droits fondamentaux, alors qu'au regard de tous les autres organes de l'Etat, qu'ils soient législatifs ou exécutifs, les principes juridiques contenus dans les droits fondamentaux restent en vigueur. Le dictateur est libre et peut faire montre d'autorité pour l'exécution des mesures qu'il a prises ; ses auxiliaires agissant sur la base de son autorisation et suivant ses instructions ne sont pas liés par les droits fondamentaux. L'article 48 signifie donc que le principe de la légalité de l'administration est suspendu et que pendant cette suspension toute intervention conforme à cet article est permise, mais le pouvoir des autorités n'est pas augmenté si elles ne le tiennent pas de l'article 48. Evidemment le dictateur peut prendre une décision qui consisterait en une autorisation donnée aux autorités, leur permettant d'agir et de prendre des mesures administratives en vue du rétablissement de l'ordre et de la sécurité, sans quelles soient liées par les droits fondamentaux. Dans cette hypothèse, c'est la mesure dictatoriale qui représente l'autorisation donnée.

b) *Le Président peut-il modifier les Droits fondamentaux ?*

Nous venons d'étudier précédemment les théories de Schmitt, de Grau et de Anschütz sur cette question.

Malgré diverses objections théoriques, en particulier celles qui ont été formulées par Grau, la jurisprudence admet que le dictateur peut, par ses mesures, déterminer et modifier l'étendue des droits fondamentaux non énumérés à l'article 48, alinéa 2, pour la détermination et la modification desquels la Constitution exige une loi.

II. — *Délégation des pouvoirs du Dictateur.*

On admet que le dictateur délègue ses pouvoirs réglementaires. Toutefois, le délégué dépendra toujours du Président du Reich qui imposera d'ailleurs des limites pour l'exercice des pouvoirs délégués. Une délégation de tous les droits que le Président tient de l'article 48, sous forme de « transmission du pouvoir exécutif » dépasse les possibilités admises par la Constitution ⁽¹¹⁾.

La transmission des pouvoirs extraordinaires peut être faite à des organes du Reich déjà existants ou créés spécialement et uniquement à cet effet, en particulier à des commissaires extraordinaires civils ou militaires. La transmission des pouvoirs extraordinaires à l'autorité militaire a été obligatoire, sous la Constitution de Bismarck, en cas d'état de guerre. Elle est possible sans aucune limitation aujourd'hui, mais c'est toujours le Président du Reich, personnage civil, qui répondra en dernier lieu de l'exercice du pouvoir extraordinaire.

1° *Qui peut recevoir délégation ?* — Le Président peut choisir librement ses délégués (ministres du Reich, fonctionnaires et officiers du Reich, ministres ou fonctionnaires des pays ou autres personnages quelconques). En fait il confiera souvent l'exercice des mesures dictatoriales aux organes des pays afin de ménager leur susceptibilité. Il peut aussi procé-

(11) Grau HDSR, t. 2, p. 289.

RgStr, t. 56, p. 165; t. 59, p. 45, p. 189; en sens contraire RgStr, t. 59, p. 47, Anschütz, op. cit. art. 48, n° 14

der différemment et augmenter les pouvoirs des organes des pays, sans rien changer à leur situation en ce qui concerne l'organisation administrative. Les autorités en question ne seront pas alors soumises immédiatement au Président du Reich, bien au contraire elles continueront à faire partie de l'administration des pays, ainsi le dictateur ne changera en rien l'organisation fédérale. Cette manière de procéder entraînera des conséquences au double point de vue : a) de l'organisation hiérarchique ; b) des recours.

a) En ce qui concerne l'organisation hiérarchique : les organes des pays que le dictateur emploie directement ne reçoivent des instructions touchant leur activité extraordinaire que du dictateur ; par contre si celui-ci s'est contenté d'augmenter leur pouvoir sans changer leur situation, ils restent alors soumis aux autorités régulièrement compétentes.

b) Si les autorités en question font directement partie de l'organisation dictatoriale, aucun recours ordinaire n'est possible. Reste seul alors le recours hiérarchique ou, le cas échéant, tout recours que le dictateur aura prévu. Par contre, si les organes du pays continuent à faire partie de l'organisation habituelle, les recours ordinaires sont maintenus. Il n'est pas toujours très facile de distinguer si l'autorité en question agit comme organe immédiat du dictateur ou non. On pourra souvent trancher cette question en demandant au nom de qui est exercée cette autorité ou bien en examinant si c'est un ensemble d'autorités qui a vu ses pouvoirs augmenter, ou si, au contraire, l'autorité en question a reçu des autorisations et des instructions individuelles. Remarquons que depuis le conflit avec la Bavière, on préfère ne pas employer les agents des pays d'une manière directe.

2° *Quels sont les pouvoirs que le dictateur confie à ses délégués ?* — En temps normal, ce sont les pays qui sont chargés de l'exercice des lois du Reich. Or, le dictateur peut en confier l'exercice à des organes du Reich. L'article 14 C. W. exige bien une loi du Reich pour modifier la compétence des pays en la matière, mais nous venons de voir qu'on admet que les règlements de nécessité du dictateur ont la force et la valeur d'une loi.

Le dictateur peut, à plus forte raison, soumettre l'exécution des lois des pays à des organes du Reich. Dans ce cas il ne fait rien de moins que de soumettre l'ensemble de l'administration des pays à des organes du Reich — par exemple en confiant l'exécution des lois à un commissaire du Reich. — Ce faisant, le dictateur peut s'appuyer sur l'article 5 de la Constitution qui décide que dans toutes les affaires du Reich, l'exécution des lois est confiée à des organes du Reich. Or, « le rétablissement de l'ordre et de la sécurité dans le Reich » est certainement « affaire du Reich ».

III. — *Etablissement de tribunaux extraordinaires.*

L'article 105 C. W. exige une loi pour l'établissement de tribunaux extraordinaires. La loi complémentaire à venir prévue par l'article 48 C. W. pourra évidemment permettre au dictateur d'établir des tribunaux extraordinaires, de régler leur organisation et leur procédure. En attendant, nous estimons, suivant l'opinion de Grau, que les juridictions créées et créées d'une manière très large par mesures dictatoriales, ne sont aucunement en accord avec la Constitution de Weimar.

L'établissement des tribunaux extraordinaires par mesure exceptionnelle n'a pas rencontré en Allemagne une opposition très vive. Bien au contraire, la jurisprudence des tribunaux suprêmes du Reich approuve le Dictateur (RGStr., t. 56, p. 164 s.). Aussi, la doctrine tend-elle également à admettre l'établissement de tribunaux extraordinaires, notamment Anschütz.

IV. — *Développement d'un état de nécessité économique et financier.*

Comme nous avons déjà eu l'occasion de l'expliquer plus haut, les auteurs de la Constitution ne voulaient pas préciser les droits du dictateur. Il est bien certain toutefois qu'ils pensaient avant tout à prévenir les désordres sociaux qui suivirent la Révolution. Ils désiraient que le Président pût agir sans délai et user de toutes les forces, mêmes militaires, de

la République, mais en restant toujours sous le contrôle de l'Assemblée. La Constitution était faite dans un esprit démocratique et parlementaire, elle voulait créer une organisation politique reposant sur l'équilibre des divers pouvoirs. Mais les forces, créées ou sanctionnées par la Constitution, n'étaient pas les seules. Il fallut bientôt compter avec d'autres dont certaines existaient déjà avant la Révolution et dont quelques-unes se sont développées depuis.

Le développement des pouvoirs extraordinaires du Président a suivi pas à pas les nécessités des circonstances. Cette évolution se manifeste surtout en deux points : 1° nous venons de voir qu'il est admis par la pratique, sinon par la théorie, que le dictateur peut faire, en se basant sur l'article 48, alinéa 2, des règlements de nécessité ayant valeur de loi ; 2° sous la nécessité des circonstances s'est développé un « état de nécessité économique et financier » sur la base de l'article 48 C. W., dans le Reich, et aussi dans les pays, notamment en Prusse, de l'article 55 de la Constitution prussienne. Cet état de nécessité économique est caractérisé, d'une part, par le fait qu'on admet comme fondement des pouvoirs extraordinaires et qu'on considère comme menace grave de la sécurité et de l'ordre publics, une situation économique très compromise ; d'autre part, on admet qu'en conséquence le dictateur peut prendre des mesures exceptionnelles ayant un caractère et un contenu économiques et financiers.

Nous trouvons dès le début de nombreux exemples de cette pratique. La législation sur les changes et le Rentenmark, le décret du 5 novembre 1923 sur le moratoire des prestations sur la base des cours du Mark à l'Etranger, le décret sur le cours forcé du Mark dans la circulation intérieure, le décret sur la frappe des Rentenpfennigen, le décret sur l'application de la législation des devises au Rentenmark, une série de décrets sur l'augmentation des impôts, d'autres sur la suppression de l'impôt sur le charbon ou apportant des dégrèvements, ont tous, pour fondement juridique, l'article 48, alinéa 2.

En résumé, il a été admis par la pratique qu'un décret pris

sur la base de l'article 48, alinéa 2, C.W., peut intervenir à la place des lois prévues par la Constitution pour les impôts et prestations (art. 134 C. W.), pour le Budget (art. 85 C. W.), pour l'autorisation des emprunts (art. 87 C. W.).

Depuis la stabilisation du mark, on a de moins en moins usé des pouvoirs dictatoriaux en matière économique. Le Président Hindenburg a commencé par abolir l'un après l'autre les règlements de nécessité de son prédécesseur. D'ailleurs les Cabinets qui se succédèrent depuis son élection, n'ayant pas suivi une politique d'économies sévères, n'eurent pas besoin de recourir à des mesures extraordinaires. Cette situation changea avec l'avènement du Chancelier Brüning. Le 16 juillet 1930 parut un décret du Président « pour mettre fin à la situation désastreuse économique, financière et sociale ». Mais déjà le 17 juillet, on demandait au Reichstag la suppression de ce décret, par 236 voix contre 221. Aussitôt après le Reichstag était dissous, et déjà le 26 le Chancelier faisait publier un nouveau règlement de nécessité, lequel a repris les points principaux du décret du 16, et établi un impôt dit « du secours du Reich » (Reichshilfe Steuer), et un budget provisoire prévoyant les moyens de couvrir ce dernier.

Le 1^{er} décembre 1930, le Chancelier a présenté « un premier décret de nécessité pour assurer l'économie et les finances », le 6 décembre on demandait au Reichstag la suppression de ce décret, mais cette proposition échouait par 243 voix contre 254. En 1931, on a continué de régler la question des finances et de l'économie par décrets exceptionnels.

Le 5 juin 1931 a été publié « un second décret pour assurer l'économie et les finances ⁽¹²⁾ ». Le Reichstag étant à ce

(12) *Liste des décrets pris depuis le 13 juillet 1931 :*

Arbitrage :

Décret du 27 septembre 1931.

2^o Décret du 30 septembre 1931.

Armes :

Décret du 10 décembre 1931 sur les abus des armes.

Banques :

Banque de Darmstadt.

Décret du 13 juillet 1931.

1^o Décret complémentaire du 13 juillet 1931.

moment en vacances, les débats s'ouvrirent au Conseil des Anciens. Pendant plus de 11 jours, on discuta pour savoir si le Reichstag allait se réunir pour exercer son contrôle sur cette mesure dictatoriale. Bien que le Reichstag se soit ajourné alors que ses membres savaient pertinemment qu'un

2° Décret complémentaire du 15 juillet 1931.

3° Décret complémentaire du 21 juillet 1931.

4° Décret complémentaire du 31 juillet 1931.

5° Décret complémentaire du 31 juillet 1931.

Surveillance des Banques :

Décret sur les Sociétés par actions, du 19 septembre 1931, deuxième partie.

Vacances bancaires :

Décret du 31 juillet 1931.

1° Décret complémentaire du 13 juillet 1931.

2° Décret complémentaire du 14 juillet 1931.

Reprise des paiements après les vacances bancaires :

Décret du 15 juillet 1931.

1° Décret complémentaire du 15 juillet 1931.

2° Décret complémentaire du 15 juillet 1931.

3° Décret complémentaire du 18 juillet 1931.

4° Décret complémentaire du 21 juillet 1931.

5° Décret complémentaire du 23 juillet 1931.

6° Décret complémentaire du 28 juillet 1931.

7° Décret complémentaire du 1^{er} août 1931.

Banques d'émissions privées (couverture en or) :

Décret du 22 juillet 1931.

Accords de Basel, Moratoire :

Décret du 9 septembre 1931.

1° Décret complémentaire du 9 septembre 1931.

2° Décret complémentaire du 18 septembre 1931.

3° Décret complémentaire du 18 novembre 1931.

Bilans, faveur exceptionnelle :

1° Décret du 15 décembre 1931.

2° Décret du 23 décembre 1931.

Bourse :

Décret du 25 juillet 1931 sur l'exécution des affaires en Bourse.

Décret complémentaire du 25 juillet 1931.

Caisses d'épargne :

Décret du 5 avril sur les Caisses d'épargne et d'escompte.

Décret du 6 août 1931 sur les dépôts dans les Caisses d'épargne.

Capitaux :

Décret du 18 juillet 1931 sur la fuite des capitaux et la fuite devant l'impôt.

1° Décret complémentaire du 18 juillet 1931.

2° Décret complémentaire du 25 juillet 1931.

3° Décret complémentaire du 28 juillet 1931.

Cartells :

Décret du 31 décembre 1931 sur la distribution du Mitteldeutsche Braunkohlensyndikats.

Chômage :

décret devait être pris sur les questions du Budget, le décret du 5 juin souleva tant de critiques et d'oppositions que la réunion du Reichstag parut inévitable. Mais le Chancelier Brüning menaça de donner sa démission et comme sa succession ne pouvait être prise que par des partis de droite, les

Décret du 11 septembre 1931.

Décret du 23 octobre 1931 sur le secours de crise aux chômeurs.

Code de commerce :

Décret du 1^{er} août modifiant le code de commerce.

Communes :

Décret du 24 août 1931 pour assurer le budget du pays et des communes.

Conseils d'usines :

Décret du 14 décembre 1931 sur la suppression des élections de 1932 pour les conseils d'usines.

Cours :

Décret du 15 juillet 1931 sur la publication des cours.

1^o Décret complémentaire du 15 juillet 1931.

2^o Décret complémentaire du 16 juillet 1931.

3^o Décret complémentaire du 9 septembre 1931.

4^o Décret complémentaire du 3 octobre 1931.

Devises :

Approvisionnement en devises.

Décret du 1^{er} août 1931.

1^o Décret complémentaire du 12 août 1931.

2^o Décret complémentaire du 20 août 1931.

3^o Décret complémentaire du 27 août 1931.

4^o Décret complémentaire du 4 septembre 1931.

5^o Décret complémentaire du 24 septembre 1931.

6^o Décret complémentaire du 2 octobre 1931.

7^o Décret complémentaire du 10 novembre 1931.

8^o Décret complémentaire du 17 novembre 1931.

9^o Décret complémentaire du ?????

Décret du 17 novembre 1931 modifiant le décret du 1^{er} août.

Décret du 29 décembre 1931, modifiant les décrets du 1^{er} août et du 2 octobre 1931.

Avis de la Reichsbank du 27 novembre 1931.

Commerce des devises :

Décret du 15 juillet 1931.

Décret complémentaire du 15 juillet 1931.

Avis de la Reichsbank du 16 juillet 1931.

2^o Avis de la Reichsbank du 16 juillet 1931.

Dommages de guerre :

2^o Décret complémentaire du 28 septembre 1931.

Douanes :

Décret du 1^{er} décembre 1931.

Economie et finances :

Troisième décret du 6 octobre 1931 pour assurer l'économie et les finances.

Décret complémentaire du 25 novembre 1931.

social-démocrates lui accordèrent leurs voix. Ainsi votèrent au Conseil des Anciens pour la convocation du Reichstag les nationaux allemands, les Hitlériens et les communistes avec les partis économique et agrarien, tandis que les social-démocrates et les autres partis, y compris le parti populiste, votèrent contre.

Quatrième décret du 8 décembre 1931 pour assurer l'économie, les finances et la paix intérieure.

Garantie de l'économie :

Décret du 8 juillet 1931 pour constituer une garantie de l'économie.

Décret complémentaire du 8 juillet 1931.

Deuxième décret complémentaire du 9 septembre 1931.

Législation sur l'économie et les finances :

Décret du 23 décembre 1931 pour mettre la législation en accord avec la situation modifiée de l'économie et des finances.

Provinces de l'Est :

Décret du 5 novembre 1931 nommant un commissaire du Reich.

Décret du 17 novembre 1931 pour assurer les récoltes dans l'Est.

Décret complémentaire du 14 novembre 1931.

Décret complémentaire du 5 décembre 1931.

Déclaration des dettes envers l'étranger :

Décret du 27 juillet 1931.

Décret complémentaire du 27 juillet 1931.

Faillites et liquidations judiciaires :

Décret du 6 août sur la modification des délais en matière de faillite et de liquidation judiciaire.

Hypothèques en or :

Décret du 10 octobre 1931.

Impôts :

Amnistie :

Décret du 23 août 1931.

Prolongé par le décret du 17 octobre 1931.

Dégrèvements :

Décrets du 24 juillet 1931.

Surtaxe en cas de retard :

Décret du 20 juillet 1931.

Intérêt :

1^o Décret complémentaire du 23 décembre 1931 sur l'abaissement de l'intérêt.

Loyers :

Décret du 15 décembre 1931.

Décret du 23 décembre 1931 sur le congé exceptionnel du 5 janvier 1932.

Décret prussien du 21 décembre 1931 sur la baisse des loyers.

Lotissements :

Décret du 23 décembre 1931.

Moratoire :

Décret du 10 novembre 1931.

Monnaie :

Décret du 18 juillet 1931.

Décret du 30 octobre 1931.

Déjà le premier de ces décrets, celui du 16 juillet, repris par celui du 26 juillet 1930, a provoqué de vives polémiques. On se demandait si l'on pouvait intervenir par mesures dictatoriales dans des questions financières et économiques, et surtout s'il était possible de reprendre dans un décret des dispositions contenues dans un décret aboli précédemment sur la demande du Reichstag. Tandis que les partis politiques extrémistes s'acharnaient contre les mesures prises, la doctrine ⁽¹³⁾ approuvait presque unanimement le Président.

Nous n'examinerons ces questions que très succinctement.

LES MATIÈRES FINANCIÈRES RÉSERVÉES A LA LOI
LE SONT-ELLES D'UNE MANIÈRE ABSOLUE ?

Les articles 34 (sur les impôts et prestations), 87 (sur les autorisations de crédits), 85 (sur le Budget) de la Constitu-

Presse et excès politiques :

Décret du 17 juillet 1931.

Décret complémentaire du 18 juillet 1931.

2^e Décret du 10 août 1931.

Nouvelle rédaction du décret du 10 avril.

Décret complémentaire du 10 août 1931.

Prix :

Décret du 8 décembre 1931 sur les attributions du Commissaire du Reich au contrôle des prix.

Décret du 16 décembre 1931 sur la baisse du prix de détail du charbon.

Décret du 17 décembre 1931 sur l'affichage des prix.

Société par actions :

Décret du 19 septembre 1931.

Décret complémentaire du 15 décembre 1931.

Participation du Reich aux Sociétés :

Décret du 27 juillet 1931.

Taxe sur les voyages à l'étranger :

Décret du 18 juillet 1931.

Décret complémentaire du 21 juillet 1931.

Décret d'abolition du 22 août 1931.

Traitements :

Décret du 18 juillet 1931 sur le paiement des traitements.

Décret complémentaire du 18 juillet 1931.

2^e Décret complémentaire du 14 septembre 1931.

Travail :

Décret du 23 juillet 1931 pour favoriser le service de travail volontaire.

(13) Thoma, Die Notstandsverordnung des Reichspräsidenten von, 26 Juli 1930, ZOffr, t. XI, n° 1, p. 13.

Schmitt dans « Notverordnung und öffentliche Verwaltung » Edité par le Verwaltungs Akademie, Berlin, 1931.

Id., Der Hüter der Verfassung, Tübingen, 1931.

tion de Weimar exigent pour ces matières une loi. Il est admis, et par doctrine et par la pratique, qu'il ne s'agit pas là d'une loi formelle. Or, les mesures exceptionnelles du Dictateur peuvent parfaitement être des mesures générales et impersonnelles, et présenter ainsi les mêmes caractéristiques que les lois matérielles. De plus, ces mesures constituent forcément ici une atteinte à la liberté et à la propriété, ce qui caractérise encore les lois matérielles quant à leur contenu. Il est donc possible de considérer les mesures dictatoriales comme lois au sens des articles que nous venons de citer. Toutefois, il y a une difficulté en ce qui concerne le Budget : en effet, d'après la doctrine, l'établissement et l'autorisation du Budget est une mesure administrative et il ne peut être question de loi matérielle. Il faut donc en déduire que la réserve législative en matière budgétaire est absolument formelle.

Comment expliquer alors les mesures du dictateur en cette matière ?

Schmitt ⁽¹⁴⁾ essaie de l'expliquer par le principe de l'unité en matière financière, tandis que Thoma ⁽¹⁵⁾ ne trouve aucune différence de principe entre les mesures de détresse établissant des impôts et le budget et les autres mesures du dictateur.

Comment explique-t-on l'évolution du régime exceptionnel économique ?

a) Les difficultés dont souffre le régime politique en Allemagne sont ordinairement mises au compte du fédéralisme, du pluralisme, c'est-à-dire la multitude des partis politiques et de la policratie dans l'économie publique.

Qu'entend-on au juste par cette dernière ?

L'état industriel et patron a pris en Allemagne une extension très considérable. D'après les données de Popiz ⁽¹⁶⁾, plus de 53 % du revenu national a été contrôlé, en 1928, par les

(14) *Notverordnung und öffentliche Verwaltung*, p. 22-23.

Schmitt, *der Hüter der Verfassung*, p. 115 s.

(15) *Op. cit.*, p. 13, 20, 28.

(16) Popiz « *Der Finanzangleich*, in *Veröff. der R Vs der d. Ind*, Berlin, 1930, p. 16.

finances publiques, par conséquent l'économie nationale en Allemagne est régie par une infinité d'organismes publics qui, par leur nature même, devraient être en dehors de l'économie. A l'immensité de la tâche à accomplir ne correspondent pas une unité de vue et d'organisation, un programme national économique et financier. Le Reich, les 17 pays, les 65.000 communes et associations de communes, les assurances sociales (7.427 caisses, 106 caisses d'associations professionnelles, les 35 caisses d'invalides, etc., etc.), la Reichsbank, la Reichspost et le Reichsbahn forment un ensemble immense.

Mais par suite de l'autonomie de ces divers organes, et surtout en raison de l'administration indépendante des communes, de véritables alleux se sont créés et la policratie économique s'est développée. « L'Etat allemand sur le chemin de l'Etat d'administration (et Etat fisc y correspondant) a dépassé l'étape d'Etat assistance et menace de devenir un Etat providence. »

b) Différents facteurs qui ont favorisé l'évolution du régime d'état de nécessité économique :

1° La doctrine a de plus en plus tendance à considérer le Président du Reich comme un législateur ;

2° Les précédents très nombreux du régime Ebert ; et nous ne devons pas oublier que l'influence d'un précédent, s'il a beaucoup plus de force en droit public qu'en matière de droit privé, est presque toujours décisive dans le droit constitutionnel ;

3° La jurisprudence des tribunaux suprêmes a consacré par plusieurs arrêts le droit du dictateur de prendre des mesures exceptionnelles d'un caractère économique.

4° Cette pratique n'est pas contredite par l'attitude du Reichstag, lequel n'a jamais contesté un décret du Président sous prétexte qu'il n'aurait pas été conforme à l'article 48, alinéa 2, C.W. On doit en déduire qu'il était considéré comme constitutionnel.

CHAPITRE V

Les fonctions exécutives du Président

- a)* Le Président du Reich nomme et révoque les fonctionnaires du Reich et les Officiers.
- b)* Le Président du Reich commande en chef l'armée du Reich.
- c)* Le Président du Reich exerce le droit de grâce.

SECTION I

**Le Président du Reich
nomme et révoque les fonctionnaires du Reich
et les officiers, à moins qu'il en soit autrement
disposé par la loi.
Il peut déléguer à d'autres autorités le droit
de nomination et de révocation (art 46 CW.)**

En ce qui concerne les fonctionnaires, ce texte ne fait que reproduire l'article 18 de la Constitution de Bismarck ; mais, quant aux officiers, il confère au Président un pouvoir que le Kaiser n'avait pas.

La nomination des officiers était exercée par les souverains des Etats allemands (Landesherren), à titre de chefs de contingent.

Le Président a le libre choix des personnes quant aux emplois qu'il confère, mais l'exercice de cette prérogative est, ainsi que celui de toutes les autres, soumis au contreseing ministériel.

Il peut écarter purement et simplement les propositions que lui présente le Chancelier ou l'un des ministres, ou bien les retourner en indiquant ses observations. Remarquons qu'en ce qui concerne la nomination des ministres, il est lié, d'après l'article 53 C.W., aux propositions du Chancelier.

Dans certains cas, la loi a accordé au Reichsrat, au Reichstag et aux gouvernements des Pays, le droit de présenter des candidats ⁽¹⁾. Toutefois, le Président est libre d'agréer la proposition ou bien de refuser sa signature jusqu'à ce qu'on lui présente un candidat qui possède sa confiance.

Le règlement du Conseil des Ministres du 3 mai 1924 prévoit que les propositions concernant la nomination des fonctionnaires recevant des traitements individuels, ainsi que des conseillers et directeurs de ministères, etc., doivent toujours être soumises au gouvernement du Reich qui en délibère et prend une décision (art. 18, 2 C.).

Ce règlement a été accepté par le Président du Reich.

A première vue, il semble que ce soit là une restriction très importante apportée au libre choix du Président. En réalité, il n'en peut résulter aucune atteinte aux droits que celui-ci tient de la Constitution. La décision du Gouvernement, dans une question de nomination, ne lie donc pas le Président.

Dès le début, le Président a usé de sa faculté de déléguer à d'autres Autorités l'exercice de son droit de nomination, tout en se le réservant pour des cas spéciaux. Exemple :

a) Par le décret du 14 juin 1922, sur la nomination et la révocation des fonctionnaires du Reich ;

(1) Par exemple le § 12, al. 1, de la loi sur le Reichswehr du 23 mars 1921, décide que les commandants des Pays (Landes Commandanten) doivent être proposés par les Landesregierungen et nommés par le Président du Reich.

b) Par le décret du 16 novembre 1919, sur la nomination et la révocation des officiers.

Quoique l'article 46 C.W. ait une formule très générale la loi, dans certains cas, élargit encore le droit de nomination du Président du Reich. Ainsi :

1° Il nomme le Président et les membres du Reichswirtschaftsgerichts (Tribunal économique du Reich) et les Présidents des Sénats (par. 5 du décret du 21 mai 1920 sur le R.W.G.; RGBL., p. 1167);

2° La nomination du directeur général et des directeurs de la Reichsbank doit être acceptée par le Président du Reich (par. 38 du Statut RGBL., 1924, II, p. 281) ;

3° Le Président du Reichsbahndirektorium (Conseil des Chemins de Fer Allemands), est élu par le Conseil Général, mais l'élection doit être acceptée par le Président du Reich.

D'après l'article 176 C.W. c'est encore le Président du Reich qui règle la prestation de serment des fonctionnaires et des officiers : « Tous les fonctionnaires publics et les membres de la force armée doivent prêter serment à la présente Constitution. Les détails sont réglés par une ordonnance du Président du Reich » (art. 176 C.W.).

L'ordonnance prévue par cet article est celle du 14 août 1919. Le serment commence par la formule : « Je jure fidélité à la Constitution. »

La nomination est nulle si le serment est refusé. La liberté des opinions politiques étant garantie par l'article 130, alinéa 2, C.W., ce serment ne concerne l'activité des fonctionnaires que dans l'exercice de leurs fonctions, leur liberté de citoyen n'étant pas atteinte.

Au droit de nomination correspond le droit de révocation. Ici, le Président ne peut agir à sa guise, mais doit respecter le statut des fonctionnaires. La mise à la retraite provisoire (mise en disponibilité) doit être considérée comme une des formes de la révocation, et, par conséquent, elle est de la compétence du Président.

SECTION II

Le Président du Reich à le commandement suprême de toute la force publique du Reich (art. 47 CW.)

La direction politique et militaire du Reich est ainsi réunie dans une seule main, en temps de paix comme en temps de guerre.

D'après le paragraphe 8, alinéa 9, de la loi sur l'Armée, du 23 mars 1921, la force publique du Reich comprend l'armée du Reich ayant à sa tête un général en chef de l'armée, et la Marine du Reich ayant à sa tête un amiral, chef de la Marine.

Le commandement suprême n'est plus entravé, comme sous la Constitution de Bismarck, par les droits de contingentement des Landesherren. L'unité du commandement correspond à l'unité du Reich. Toutefois, la composition régionale des unités militaires est maintenue par le paragraphe 14 de la loi du 23 mars 1921.

Le Président n'est pas obligé, bien entendu, d'exercer en personne le commandement suprême : le plus souvent il le délègue. C'est ainsi que le Président du Reich a délégué, dès 1919 (RGL., p. 1475) l'exercice du commandement suprême au Ministre du Reichswehr, tout en se réservant le droit d'adresser aux troupes des ordres directs. Du 8 novembre 1923 jusqu'au 1^{er} mars 1924, l'exercice du commandement suprême a été délégué au chef de l'Armée, le général von Seeckt.

Dans les cas où, conformément à l'article 48 C.W., le Président du Reich peut recourir à la force armée, pour rétablir l'ordre à l'intérieur du pays, il n'agit pas en qualité de chef suprême de l'armée; par conséquent, la délégation de ses fonctions militaires ne comprend point le droit d'exercer les pouvoirs que lui attribue l'article 48. Pour la réquisition des troupes en cas de désordre, une décision du Président est donc toujours nécessaire.

Les ordres du Président doivent être contresignés. Mais

ici une distinction s'impose entre les actes de commandement militaire proprement dits et les actes d'administration militaire.

Sous la Constitution de Bismarck, cette distinction a été particulièrement épineuse parce que le contreseing n'était pas nécessaire pour l'exercice du commandement au sens strict; encore actuellement, la distinction n'est pas sans intérêt.

En tant que chef suprême de l'armée, le Président représente la juridiction suprême militaire pour toutes réclamations concernant les ordres militaires. Par contre, en ce qui concerne les questions d'administration militaire, c'est le Ministre du Reichswehr qui, constituant la dernière instance, dirige en toute indépendance les affaires de son ressort. D'autre part, le Président, en sa qualité de chef militaire, peut adresser au Ministre du Reichswehr des ordres et alors — solution un peu surprenante — ce dernier contresignera les ordres qui lui sont adressés (à moins que le Chancelier du Reich ne le fasse à sa place). Pour ces actes, le ministre est donc à la fois subordonné militaire du Président et ministre responsable devant les Chambres. Le plus souvent, en pratique, il est très difficile de dire si le Président agit en tant que chef militaire ou bien si l'acte signé par lui est du ressort du Ministre du Reichswehr. Nous citons comme exemple le cas où le ministre du Reichswehr, ayant dû témoigner dans un procès concernant des questions militaires, a reçu l'autorisation nécessaire du Président du Reich et non pas du gouvernement comme les autres ministres.

Le chef de l'administration militaire est, comme nous venons de le voir, le Ministre du Reichswehr. Il est assisté dans son travail par les conseils d'une chambre corporative de l'Armée et d'une chambre corporative de la Marine. Le droit de réglementation dans les questions militaires appartient encore au Président du Reich, qu'il s'agisse des questions de commandement ou des questions d'administration (§ 10 et 11 de la loi sur l'Armée).

Le Président fait les règlements complémentaires des lois

militaires, mais il est lié en plusieurs points par le consentement du Reichsrat (§ 17 de la loi sur l'Armée).

Enfin, le président peut autoriser, à titre révocable, les anciens militaires à porter l'uniforme.

SECTION III

Le droit de grâce

Dans quelle mesure le Président du Reich exerce-t-il le droit de grâce ?

Pour répondre à cette question, nous devons déterminer tout d'abord ce qu'est la grâce, en la distinguant de l'amnistie et de l'abolition. Puis, nous limiterons la compétence matérielle du Président.

L'article 49 C.W. soulève, en effet, ces deux problèmes :

« Le Président exerce pour le Reich le droit de grâce. Pour les amnisties du Reich, il faut une loi du Reich. » (art. 49 C.W.).

La Constitution ne parle pas de l'abolition, c'est-à-dire de la suppression des poursuites avant le jugement définitif. En effet, l'Assemblée Nationale de Weimar a estimé que cette mesure était incompatible avec les principes de l'Etat moderne. L'amnistie et la grâce supposent un jugement définitif : leur effet doit en arrêter l'exécution.

L'amnistie concerne tout un groupe, une catégorie d'individus, tandis que la grâce est une mesure en faveur d'une seule personne. Ces deux institutions sont à peu près analogues et la différence existant entre elles est, en somme, quantitative.

Plus délicate est la détermination de la compétence matérielle. L'article 49 peut être interprété dans un sens fédéraliste et dans un sens unitaire :

Dans un sens fédéraliste, on affirme que le Président ne

peut exercer le droit de grâce que dans la mesure où la juridiction du Reich est compétente. Par contre, dans un sens unitaire, on prétend que la Constitution ne contient pas cette limitation; par conséquent, le Président peut exercer le droit de grâce également si la condamnation a eu lieu devant le Tribunal d'un pays.

Pour éclairer cette question, rappelons que c'est sur le terrain de la justice que le principe fédéral s'est maintenu le plus longtemps. La Constitution de Bismarck n'a pas touché au droit de justice de Landesherren. La Constitution de Weimar maintient encore la juridiction des pays.

La compétence juridique du Reich est très restreinte. Avec la perte des Colonies, la disparition des tribunaux militaires (art. 106 C.W.), les restrictions apportées à sa juridiction consulaire, il ne reste guère au Reich que la compétence du Reichsgericht (Tribunal du Reich, semblable à la Cour de Cassation) dans les affaires de haute trahison, la compétence des tribunaux extraordinaires et certaines compétences administratives et disciplinaires.

L'article 49 emploie la formule « *das Begnadigungsrecht* », — ce qui suppose que ce droit de grâce est déjà connu, — et renvoie ainsi au droit antérieur, à la compétence possédée pendant très longtemps en cette matière par le Kaiser. Or, sous la Constitution de Bismarck, le Kaiser n'a exercé le droit de grâce que dans la mesure où la juridiction appartenait au Reich. Cette interprétation est pleinement confirmée par l'examen des travaux préliminaires de la Constitution de Weimar; donc, nous devons en conclure que le Président ne peut exercer le droit de grâce que dans la mesure où la juridiction du Reich est compétente.

Le Président a délégué au Ministre des Postes et au Ministre des Transports le pouvoir de renoncer aux dommages-intérêts que des fonctionnaires peuvent devoir au fisc. Il a autorisé le Ministre de la Justice à suspendre l'exécution des décisions des Tribunaux extraordinaires.

D'après le paragraphe 53 du Budget du 31 décembre 1922,

les demandes en dommages et intérêts, intentées contre des fonctionnaires et employés de l'Etat, ne peuvent être retirées que par le Président, ou conformément à son autorisation. Une pareille mesure exige, en dehors de la signature du Ministre compétent, celle du Ministre des Finances.

La loi constitutionnelle du 9 juillet 1921, sur le Staatsgerichtshof, a décidé que si la plainte a été déposée par le Reichstag, le condamné ne peut être gracié qu'avec le consentement du Reichstag.

Conclusion

Au terme de cette étude au cours de laquelle nous avons rapidement passé en revue les divers pouvoirs du Président du Reich, il nous serait agréable de pouvoir présenter un tableau d'ensemble et des solutions sûres.

Malheureusement, notre sujet est non seulement discuté ardemment par la doctrine, mais encore il évolue sous la pression des faits politiques du jour avec une très grande rapidité. Or, déjà quand elle juge une institution de droit privé, relativement si stable, la doctrine risque d'être bientôt en désaccord avec la réalité.

Pourtant, dans le débat sur la présidence allemande, il nous faut bien prendre parti.

L'innombrable variété des opinions émises sur la question peut être ramenée ici à deux théories.

Le Président est désigné — disent les partisans de la première théorie — pour sauvegarder les intérêts vitales du peuple et de la Nation allemande. Il doit être un chef, participer activement aux affaires du Reich, prendre l'initiative des mesures gouvernementales, en surveiller et diriger l'exécution. Il représente la continuité et la permanence de l'unité étatique. Il est le gardien, *le seul*, de la Constitution.

Cette théorie est défendue surtout par Carl Schmitt. Ce dernier indique, à l'appui de sa thèse, que le pouvoir juridique ne peut être considéré comme étant investi de la charge de garder la Constitution. La situation stable et permanente du Président, le désigne par contre particulièrement à cette fonction. Ses divers pouvoirs — notamment le droit de dissolution et le droit de soumettre les lois au referendum — forment un véritable faisceau, et lui permettent d'être un pouvoir neutre, capable plus qu'un autre, de garantir la Consti-

tution, et d'assurer le fonctionnement constitutionnel des autorités suprêmes du Reich. Le serment même que le Président prête, au début de ses fonctions, lui impose l'obligation « de garder la Constitution » (1).

Les défenseurs de cette théorie n'hésitent pas d'affirmer que pour pouvoir « garder » la Constitution, le Président peut et doit *écarter* le Reichstag, si ce dernier ne fonctionne pas.

Que devons-nous penser de cette théorie ? Si on la suit à ses derniers développements, nous nous trouvons en présence d'un régime monarchique, avec un monarque élu pour sept ans, et responsable devant le peuple.

Il est certain qu'actuellement dans cette collaboration, que la Constitution voulait équilibrée, du Reichstag et du Président, le premier n'intervient guère qu'avec un poids en carton. Mais c'est là une question de fait. Au point de vue juridique, il nous semble que la Constitution de Weimar ne veut point de suprématie du Président.

Les arguments de Carl Schmitt sont aisément réfutés par Stier Somlo (2) qui démontre que le Président n'est pas désigné plutôt que le Reichstag pour sauvegarder les intérêts vitaux de l'Etat. Il n'y a pas de raison pour admettre que le Président doive aller « au delà » de ses compétences constitutionnelles.

La constitutionnalité des lois peut être examinée par les juges en Allemagne. S'il n'en résulte pas que les juges sont les gardiens de la Constitution, cela n'est pas non plus un argument pour attribuer cette fonction au Président.

En ce qui concerne la permanence de ces pouvoirs, dans les républiques en règle, la durée des pouvoirs du Chef de l'Etat est toujours plus longue que celle des députés.

Le droit de dissolution et celui d'appeler au referendum n'indiquent aucunement la suprématie du Président, puisqu'il doit se soumettre — comme le Reichstag — à la décision du peuple. D'ailleurs le Président n'est pas indépendant du Reichstag; en effet, tous ses actes doivent être contresi-

(1) Dans la traduction de M. Brunet : observer la Constitution; le texte allemand : « die Verfassung wahren », est plus énergique.

(2) AOFR, t. 20, p. 7 et s.

gnés par le gouvernement, et celui-ci est responsable devant l'Assemblée. Le Reichstag peut, de plus, mettre en accusation le Président ou proposer sa déchéance.

Remarquons aussi que le gouvernement est chargé de défendre les intérêts vitaux de la Nation au même titre que le Chef d'Etat. Le serment prêté par les membres du gouvernement (loi du 27 mars 1930, RGBl., 1, p. 96) contient d'ailleurs une expression identique à celle qui se trouve dans le serment du Président. Ce dernier n'est donc certainement pas le seul à qui la Constitution ait imposé le devoir de « garder la Constitution ». Enfin les pouvoirs dictatoriaux du Président sont provisoires et leur exercice est contrôlé par le Reichstag.

Le Président Hindenburg, qui exerce le pouvoir en fait sans la collaboration active du Reichstag, est un « dictateur constitutionnel ». Il n'a jamais voulu écarter le Reichstag, mais il a pris les responsabilités du pouvoir à un moment où le Reichstag n'était pas capable de les assumer.

En effet, toute coalition et toute formation d'une majorité active sont rendues très difficiles, sinon impossibles, par l'existence de deux oppositions qui, à droite et à gauche, n'admettent pas le principe de la Constitution et par ces deux faits :

1° L'application rigoureuse du régime proportionnel.

2° Le tempérament de l'Allemand qui, strictement encadré dans son parti, va jusqu'au bout de la doctrine acceptée et se décide difficilement aux concessions qu'exige une coalition.

Dans ces conditions, le régime parlementaire ne peut fonctionner normalement, c'est-à-dire qu'en fait la prédominance *habituelle* de l'Assemblée a cédé la place à celle plus rare, et probablement aussi plus éphémère, du Président.

L'examen, même superficiel, de la Constitution et de l'histoire constitutionnelle des 10 dernières années nous montre l'importance qu'a dans la République allemande le Président. Les péripéties de la dernière élection présidentielle ont attiré l'attention sur son rôle éminent. Cette élection nous montre que quand le régime parlementaire fonctionne mal, l'élection du Président par le peuple est un puissant moyen pour éviter

au pays de sombrer dans les luttes intérieures. Toutefois, le résultat de l'élection de 1932 n'est pas pleinement satisfaisant.

Il y a sept ans, lors des dernières élections, à peine 2 millions d'électeurs se sont prononcés ouvertement pour un candidat se dressant contre la Constitution de Weimar. Même si on admet qu'une partie des électeurs de Hindenburg en 1925 étaient partisans d'un changement de régime, dans l'ensemble tout au plus un tiers des électeurs étaient hostiles à la Constitution de Weimar.

Aux élections de 1932, plus de la majorité des électeurs se prononcèrent pour le maréchal Hindenburg, symbole de l'ordre et de la légalité, mais si le maréchal Hindenburg a obtenu un nombre de voix beaucoup plus considérable qu'en 1925, nous devons constater que ses adversaires, ennemis résolus de la Constitution, avaient réussi de grouper près de la moitié des suffrages exprimés. Le Président plébiscitaire est devenu et restera l'organe le plus important et le plus significatif de la Constitution; tant que la majorité des Allemands confieront ce poste à un homme qui, se plaçant au-dessus des partis, représentera l'Allemagne toute entière dans l'esprit de la démocratie, la Constitution de Weimar continuera de fonctionner, mais le jour où les charmeurs du peuple et les semeurs de désordres, de révolte et de haine arriveront à aveugler les masses immenses, le jour où la fonction suprême de la République allemande sera confiée à un homme de parti extrémiste, ce jour-là la Constitution de Weimar aura vécu.

Vu : *Le Président*,
GILBERT GIDEL.

Vu : *Le Doyen de la Faculté*,
BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer,
LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,
CHARLETY.

Abréviation

AN	Assemblée Nationale de Weimar.
AOffR	Archiv für öffentliches Recht.
CB	Constitution de Bismarck.
cf	conferez.
CW	Constitution de Weimar.
DJZ	Deutsche Juristen Zeitung.
HDSR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts 1930-1932.
JOffR	Jahrbuch für öffentliches Recht.
NV	Stenographische Berichte der National versamm- lung.
p	page.
RgBl	Reichsgesetzblatt.
RgStr	Reichsgericht in Strafsachen.
RP	Reichspräsident.
RV	Reichsverfassung.
s	séance.
VA	Verfassungs Ausschuss. Bericht und Protokolle des Rchten Ausschusses.
T, t	tome.

Bibliographie

I. — TRAITES GENERAUX

- ANSCHÜTZ GERHARD. — Die Verfassung des Deutschen Reichs vom, 11 August 1919, 13^e éd., 1930.
- Handbuch des Deutschen Staatsrechtes. Edité par G. Anschütz et R. Thoma dans la collection « *Das öffentliche Recht der Gegenwart* », tomes 28-29, Tübingen, 1930.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY. — Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, 1907.
- Démocratie et politique étrangère. Paris, 1917.
- Traité élémentaire de Droit Constitutionnel. Paris, 1926.
- BRUNET R. — La Constitution allemande du 11 août 1919. Préf. par Joseph Barthélemy. Paris, Payot, 1921.
- BRYCE, J. — Moderne Demokratien, 3 vol., 1926.
- CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat. Paris, 1920.
- L. DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel, 2^e éd., 1921.
- ESMEIN. — Eléments de Droit Constitutionnel, 7^e éd., 1921.
- FINGER. — Staatsrecht des Deutschen Reiches Stuttgart, 1923.
- FREYTAGH-LORINGHOVEN V. — Die Weimarer Verfassung in Lehre u. Wirklichkeit. München, 1924.
- GERBER, C. F. von. — Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2^e éd. Leipzig, 1869.
- GIESE, F. — Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches, 8^e éd., 1931, Berlin.
- Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Edité par H. C. Nipperdey, 3 vol. Berlin, 1929.
- HASBACH. — Die moderne Demokratie. Jena 1912 .
- Die parlamentarische Kabinettsregierung. Stuttgart, 1919. Conférez Thoma dans Arch. OffR., t. 40, 1921, p. 228.

- J. HATSCHKE. — Deutsches und preussisches Staatsrecht. Berlin, 1930.
- JELLINEK, G. — Gesetz und Verordnung. Freiburg, 1887.
- JELLINEK, WALTER. — Verwaltungsrecht, 1929. (Enzyklopedie der Recht u. Staatswissenschaften 25 a).
- Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder. Dans Teubners Handbuch der Staats und Wirtschaftskunde, t. 8, n° 2, 1925.
- KELSEN. — Staatslehre.
- Staat als Integration 1930.
- Die Bundesexecution. (Festgabe für F. Fleiner), 1927, p. 127.
- Der soziologische u. juristische Staatsbegriff.
- C, KORTUM UND W. MEERWALD. — Schrifttum des geltenden Verfassungsrechts des Reichs und der Länder einschliesslich der Freien Stadt Danzig. Berlin, 1929.
- LABAND, P. — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5^e éd. en 4 vol. Tübingen, 1911.
- LUCAS. — Die organistorische Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. Tübingen, 1920.
- MEISSNER. — Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Berlin, 1923.
- MEYERS, G. UND ANSCHÜTZ, G. — Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7^e éd., 1919.
- POETZSCH HEFTER. — Handkommentar der Reichsverfassung, 3^e éd. Berlin, 1928.
- PREUSS HUGO. — Deutschlands republikanische Reichsverfassung, 2^e éd., 1923.
- PROTOKOLLE. — Bericht und Protokolle des Achten Ausschusses des verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung.
- R. REDSLOB. — Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form. Tübingen, 1918.
- Le régime Parlementaire. Paris, 1924.
- SCHMITT C. — Verfassungslehre. München Leipzig, 1928.
- Stenographische Berichte der Nationalversmmlung.
- STIER-SOMLO. — Die Verfassung d. Deutschen Reiches. Deutsches Reich u. Landestaatsrecht, 1924.
- VERMEIL E. — La Constitution de Weimar et le principe de la Démocratie allemande. (Publications de la Fac. de lettres de l'Université de Strasbourg. Fasc. 14, 1923).
- WITTMAYER. — Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen, 1922.

II. — OUVRAGES ET ARTICLES DIVERS

- ANSCHÜTZ G. — Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der Deutschen Reichsverfassung. « Deutsche Juristen Zeitung », 1919, p. 202 s.
- Die kommende Reichsverfassung. « Die Deutsche Juristen Zeitung », 1919, p. 120 s, p. 202 s.
- Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung. Tübingen, 1923.
- BARTHÉLEMY, J. — La crise de la démocratie représentative. « *Annuaire de l'Institut Int. de Droit Public* », 1930, p. 43.
- BINDING, K. — Zum Werden und Leben des Staates. München, 1920.
- BITTNER, L. — Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden, 1924.
- BREDT. — Der Geist der Deutschen Reichsverfassung. Berlin, 1924.
- CRETIN, P. — Le droit de dissolution des assemblées parlementaires. Paris, 1907.
- DREHER, E. — Geschäftsregierung u. Weimarer Verfassung. « *Z. Off. R.* », t. X, n° 3, p. 423.
- GERBER, H. — Die Beschränkung der deutschen Souveränität nach dem Versailler Vertrag. Berlin, 1927.
- GLUM, F. — Parlamentskrise und Verfassungslücke. « *D. J. Z.* », 1930, 15 novembre, p. 1417-18.
- HARTUNG F. — Die geschichtlichen Grundlagen der Weimarer Reichsverfassung. (Neue Jahrbücher f. Wissenschaft u. Jugendbildung., 1925, p. 502 s, p. 620 s.).
- HELLPACH, W. UND ALEX GRAF ZU DOHNA. — Die Krisis des deutschen Parlamentarismus. Karlsruhe, 1927.
- HIPPEL. — « *D. Jur. Ztg.* », 15 avril 1929, p. 534 s.
- Der Umfang des Reichsgnaderechts. ArchOffR., NF 15, p. 342 s.
- HUGELMANN. — Zur Lehre von der Reichssexecutive nach der Weimarer Verfassung. Dans « *Zeitschrift für öffentliches Recht* », t. VI, p. 513 s.
- JELLINEK W. — Revolution und Reichsverfassung. « *Jahrbuch d. öff. Rechts d. Gegenwart* », tome IX, 1920, p. 1 s.
- Die Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft. (Handbuch d. Politik, 1921, p. 10 s.).
- JÈZE, G. — Les libertés individuelles. « *Annuaire de l'Institut Int. de Droit Public* », 1929, p. 162.
- KAISENBERG. — Volksentscheid und Volksbegehren. Berlin, 2^e éd., 1926.

- E. KAUFMANN. — Grundfragen der künftigen Reichsverfassung. Dans « Im neuen Deutschland », n° 6, Berlin, 1919.
- Die Reichsregierung. Dans « Handbuch der Politik ». Berlin, 1921, p. 46.
- KELSEN, H. — La justice constitutionnelle. « *Annuaire de l'Institut Int. de Droit Public* », 1929, p. 52.
- O. KOELLREUTTER. — Parlamentarische Regierung. Parteien und Recht. Dans « Handwörterbuch der Rechtswissenschaft », t. 4, 1927, p. 384 s.
- KOHLER, J. — Not kennt kein Gebot. Berlin, 1915.
- LAMMERS, H. — Die Auflösung des Reichstags und Ihre staatsrechtliche Wirkungen. « *Staats u. Selbstverwaltung* », t. 6, 1924-25, p. 114 s.
- La portée des règles de droit constitutionnel pour la conclusion et la ratification des traités internationaux. Rapports de MM. Politis et W. Schücking, dans « *Annuaire de l'Institut Int. de Droit Public* », 1930, p. 215 et 225.
- MATTER Paul. — La dissolution des assemblées parlementaires. Paris, 1898.
- NAWIASKY H. — Die Grundgedanken der Reichsverfassung, 1920.
- NIPPOLD, O. — Die Verletzung der Neutralität Luxemburgs und Belgiens. Zürich, 1920.
- PILOTY R. — Die Grundgedanken der Reichsverfassung. « *Münchener Neueste Nachrichten* », 31 août 1920.
- POETZSCH. — Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Dans « Jb. OffR. », t. 13, 1925, p. 1 s, 132 s, 162 s.
- POETZSCH-HEFTER. — Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Dans « JbOffR. », t. 17, 1929, p. 1 s.
- POHL, H. — Die Auflösung des Reichstags. Stuttgart, 1921.
- Reichsverfassung und Völkerversöhnung. Stuttgart, 1924.
- Völkerrecht und Aussenpolitik der Reichsverfassung. Berlin, 1929.
- PREUSS HUGO. — Um Die Reichsverfassung von Weimar. Berlin, 1924.
- Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte. Tübingen, 1926.
- Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa. Historische Grundlegung zu e. Staatsrecht d. deutschen Republik. Edité p. H. Hintze, 1927.
- RATHENEAU WALTHER. — Der neue Staat. Berlin, 1919, 18^e éd., 1922.
- RUTHENBERG O. — Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder nach d. Stande v. 1, Februar 1926. 1926.
- SCHADE, H. — Das Vetorecht in der Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Reichsverfassungsrechts. Stuttgart, 1929.

- SCHELCHER. — Das parlamentarische System dans ArchOffR., t. 41, n° 3, Berlin 1921, p. 257 s.
- Entspricht die wiederholte Auflösung des Reichstages der Reichsverfassung. Dans « D. Jur. Ztg. », 1924.
- SCHNEUNER. — Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Dans « ArchOffR », t. 52, NF. t. 13, p. 209 s, 357 s.
- C. SCHMITT. — Einmaligkeit « und gleicher Anlass » bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der RV. Dans « ArchOffR. », t. 8, NF. p. 162 s.
- Einberufung und Vertagung des Reichstags nach art. 24. Reichsverfassung. « D. J. Z. », t. 35, n° 20, p. 1285-1289.
- Völkerrechtliche Probleme im Rheingebiet. « Rheinischer Beobachter », VII, Jahrg. 2, nov. 1928, p. 343.
- Die geistesgeschichtliche Lage der heutigen Parlamentarismus, 2^e éd., 1926.
- Der Hüter der Verfassung. Tübingen, 1931.
- Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin, 1927.
- Politische Romantik, 1925.
- Hugo Preuss, sein Staatsbegriff und Seine Stellung in der deutschen Staatslehre, 1930.
- SMEND R. — Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.
- STIER-SOMLO. — Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen. « Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft », 1922-23, p. 1 s.
- STIER-SOMLO F. — Reichsverfassung. (Handwörterbuch d. Rechtswissenschaft, tome V, 1928, p. 36 s.).
- Die Reform des Reichsrats und die Problematik der rechtlichen Stellung des Reichspräsidenten. « A. Off. R. », NF., t. 20, 1931, p. 7.
- STRUPP, K. — Die Neutralisation und die Neutralität Belgiens. Ein Urkundenbuch.
- THOMA, R. — Das richterliche Prüfungsrecht. « A. Off. R. », t. 43, p. 267.
- Deutsche Verfassungsprobleme. Dans « Annalen für Sozialpolitik und Gesetzgebung », t. VI, n° 5-6, p. 409 s et 429-433.
- Die Regelung der Diktaturgewalt. Dans « D. Jur. Ztg. », 1924, n° 17-18.
- Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus. Dans « Recht und Staat im neuen Deutschland », n° spécial.
- TOPF. — Die Kündigung von Verträgen des Deutschen Reichs mit auswärtigen Staaten. Zugleich ein Beitrag zur Auslegung des Art 45 der Reichsverfassung. « A. Off. R. », t. 59, NF. t. 20, 1931, p. 348.

TRIEPEL. — Die Reichsaufsicht, 1917.

— Die Entwürfe zur neuen RV. Dans « Schmollers Jahrbuch » 43, p. 459. (Festschrift für Kahl). Tübingen, 1923.

— Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. Dans « ArchOffR. », t. 39, 1920, p. 456 s.

— Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. (*Berliner Festgabe für Kahl*), 1923.

Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtler. N° 1, p. 63 s, p. 147 s.

Verhandlungen des deutschen Juristentag, 1924.

VISSCHER, Ch. DE. — La Belgique et les juristes allemands, 1916.

M. WEBER. — Deutschlands zukünftige Staatsform, 1919.

— Parlamentarischer Regierung im neugeordneten Deutschland. (Poli. Schriften, 1921, p. 126 s.).

WITTMAYER. — Zur Auflösung des deutschen Reichstags. Dans « ArchOffR. », t. 46, NF. t. 7, 1924, p. 86 s.

— Rückblick auf acht Jahre Weimarer Verfassung. Dans « Zeitschrift für öffentliches Recht », t. VI, n° 4, 1927, p. 497 s.

— Compte rendu sur : Vermeil, E. La constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande. « A. Off. R. », 1924, p. 109.

WITTMAYER, L. — « Einmaligkeit » und « gleicher Anlass » bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25. der Reichsverfassung. « A. Off. R. », NF. t. 9, 1925, p. 87 s.

— Einberufung und Vertagung des Reichstags nach Art 24. Reichsverfassung. « A. Off. R. », t. 59, NF., t. 20, 1931, p. 271.

WOLGAST, E. — Die Kampfgregierung. Königsberg, 1929.

— Zum deutschen Parlamentarismus. Berlin, 1929.

III. — TRAITES ET ARTICLES SUR LE PRESIDENT

ADAMETZ, WALTER, BLEYER u. POETSCH HEFTER. — Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung. « Reich u. Länder », T. 4, N° 1, p. 31-42.

APELT (W.). — Ausnahmeverordnung und Notverordnung. « Jur. W. Schr. » 60, 11, p. 698-703.

BELL (J.). — Die verfassungsrechtliche Verhältnis der Reichspräsidenten zu Reichskanzler, Reichsregierung und Reichstag. Dans « D. Jur. Zeitung », 1925, p. 837 s.

BERNHARDT. — Der Reichspräsident, seine staatsrechtliche Stellung und seine Befugnisse. « Gesetz. u. Recht », 1925, p. 129 s.

- BLAUM. — Stärkung der Stellung des Reichspräsidenten. « *Wille u. Weg* », 1925-26, p. 8 s.
- BORNHAK, C. — Der Reichspräsident als absoluter Herrscher. « *Kreuzzeitung* », 1924, n° 579.
- « *Bund zur Erneuerung des Reiches* ». Die Rechte des Deutschen Reichs Präsidenten. Berlin, 1929.
- CHAVEGRIN. — Le Président de l'Empire allemand, dans *Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée*, janvier-mars 1923.
- COHN, K. — Steuernotverordnungsrecht. « *Justiz* », 5, 12, p. 764-775.
- ELZE, F. — Unzulässige Anwendung des Art. 48. RV zu wirtschaftlichen Zwecken. « *Preuss. Verwaltungsblatt* », 1924-25, p. 247 s.
- FINGER. — Der Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen des Reichstags gegen Reichspräsidenten, [Arch. OffR. NF. 9/, p. 289 s.
- GIESE, F. — Entwicklungsmöglichkeiten im Amte des Reichspräsidenten. « *Wille u. Weg* », 1925-26, p. 347 s.
- Reichspräsident. « *Politisches Handwörterbuch* », II, 1923, p. 447.
- Reichspräsident u. Reichsregierung. « *Wille u. Weg* », 1927-28, p. 85 s.
- Reichspräsident u. Reichsverfassung. « *D. Jur Zeitung* », 1927, p. 275 s.
- GLUM. — Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. Berlin, 1925.
- GMELIN. — Die Stellung des Präsidenten der französischen Republik und die Bedeutung der Präsidentenkrise von 1924. Dans Arch. OffR. NF. 8, p. 192 s.
- GRAU, R. — Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 der Reichsverfassung. Berlin.
- Diktaturgewalt u. RV. (Gedächtnisschrift für E. Seckel), 192.
- HENSEL, A. — Verfassungswidrigkeit der Notverordnung. « *D. J. Z.* », 1^{er} sept. 1930.
- HAENTZCHEL, K. — Die Verfassungsschranken der Diktatur. « *Z. Off. R.* », t. V, 1926.
- Über Grundlagen und Grenzen des heutigen Ausnahmerechts. « *D. J. Z.* », 1924, p. 341 s.
- HERRFAHRDT. — Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung. Berlin, 1927.

- Der Sinn des parlamentarischen Systems in der Reichsverfassung, dans « *Zeitschrift für Politik* », t. 18, 1929.
- HIPPEL, E. — Die Idee des Reichspräsidenten und das Staatsrecht. « *D. J. Z.* », t. 34, N° 8, p. 534-537.
- HOFFMANN, E.-H. — Die Stellung des Staatsoberhauptes zur Legislative und Executive im Deutschen Reich und seinen Ländern. Eine rechtsvergleichende Betrachtung unter Gesichtspunkten politischer Dynamik. « *Archiv d. öff. Rechts* », 1924, p. 257.
- JACOBI. — Die Diktatur des Reichspräsidenten, Berlin 1924. Dans « *Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtler* », 1924, p. 105 s.
- JAN, H. V. — Der Reichspräsident. « *Bay. Gemeinde n. Verwaltungszeitung* », 1925, p. 209 s.
- Die Wahl des Reichspräsidenten. München, 1922.
- KAISENBERG, G. — Sind Frauen zum Reichspräsidenten wählbar ? « *Preuss. Verwaltungsblatt* », 1919-20, p. 333.
- Die Wahl des Reichspräsidenten. Berlin, 1921, 2. ed. 1925.
- KLOECKER, A. — Wahl des Reichspräsidenten, Berlin, 1925.
- KOELLREUTTER, O. — Die Stellung des d. Reichspräsidenten. « *D. Jur. Zeitung* », 1925, p. 551 s.
- LAMMERS, H. H. — Der Reichspräsident. « *Staats u. Selbstverwaltung* », 1922-23, p. 24 s., 41 s., 57 s.
- Die Stellvertretung des Reichspräsidenten. « *Staats u. Selbstverwaltung* », 1924-25, p. 335 s.
- LOEWENSTEIN. — Die Verfassungsmässigkeit der Notverordnungen vom Juli und August 1931. « *A. Off. R.* », t. 60. NF., t. 21, 1931, p. 124.
- LUFFT, H. — Souveränitätskonflikte zwischen Reichspräsident und Reichstag. « *Hochland* », 1926-27, p. 682 s.
- MEISSNER, O. — Der Reichspräsident. « *Handbuch der Politik* », III, 1921, p. 41 s.
- MUHR, F. — Die wirtschaftliche Diktatur des Reichspräsidenten. « *Z. f. Pol.* », 1924, p. 483 s.
- NAVIASKY, H. — Die Auslegung des Art 48. der Reichsverfassung. « *A. Off. R.* », NF., t. 9, 1925, p. 1 s.
- NOELL V. d. NAHMER. — Reichspräsident, Reichskanzler und Reichsminister in Ihrem gegenseitigen verfassungsrechtlichen Verhältniss zueinander. « *Preuss. Verwaltungsblatt* », 1926-27, p. 170 s.
- RHEINHABEN. — Meinungsäusserungen des Reichspräsidenten. « *Deutsche Stimmen* », 1927, p. 72 s.
- RIBBECK, H.-G. — Kaiser, Reichspräsident und U.S.A. Präsident. Berlin 1930.

- SCHELCHER. — Die Stellvertretung des Reichspräsidenten. « *Deut. Jur. Zeitung* », 1925, p. 494 s.
- SCHMITT. — Die Diktatur, 1928.
- STIER-SOMLO, F. — Reichspräsident. « *Handwörterbuch d. Rechtswiss* », t. V, 1928, p. 9 s.
- STOLBERG-WERNIGERODE. — Stärkung der Macht des Reichspräsidenten. « *Dt. Stimmen* », t. 41, N° 7, p. 217-223.
- STRAUSS, H. — Ist der Reichspräsident Reichsbeamter, 1928.
- TECKLENBURG, A. — Die Reichspräsidentwahl in einem Wahlgang. « *Zeitschrift f. Politik* », 1926, p. 180 s.
- TROITZSCH. — Die staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten. « *Preuss. Verwaltungsblatt* », 1925-26, p. 26 s.
- WANDERSLEB. — Der Präsident in den Vereinigten Staaten von Nord Amerika, in Frankreich und im Deutschen Reiche. Berlin, 1922.
- Präsidentwahl in Deutschland, Frankreich und Amerika. « *Staats u. Selbstverwaltung* », 1925, p. 398 s.
- WUERMELING, F.-J. — Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung. « *Archiv d. öff. Rechts* », 1926, p. 341 s.

IV. — THESES

- ABRAHAM. — Die politische Machtstellung des Reichspräsidenten. *Thèse*, Köln, 4 déc. 1925.
- BERGMANN, E. — Das Verordnungsrecht des deutschen und französischen Präsidenten. En manuscrit. *Thèse*, Göttingen, 18 février 1926.
- ERNST, R. — Die Ausfertigung u. Verkündung der Reichsgesetze. *Thèse*, Breslau, 1928.
- FRITSCH, K. — Die Funktionen des Reichspräsidenten nach der neuen Reichsverfassung v. 11. August 1919. *Thèse*, Greifswald, 18 oct. 1921.
- GALLUS, W. — Die Stellung des deutschen Reichspräsidenten nach der deutschen Reichsverfassung v. 11. August 1919. *Thèse* dact., Marburg, 11 Aug. 1923.
- GIESE, P. — Die rechtstellung des ehemaligen deutsche Kaisers und des gegenwärtigen Reichspräsidenten. *Thèse* dact., Marburg, 3 août 1921.
- GORDON, E. — La Responsabilité du Chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente. *Thèse*, Paris, 1931.
- HEYDENREICH, A.-W. — Die staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten. *Thèse* dact., Jena, 24 oct. 1920.

- JANSSEN, W.-L. — Das Reichsoberhaupt. *Thèse dact.*, Frankfurt, 10 fév. 1921.
- KATZ, R. — Die Stellung des deutschen Reichspräsidenten im Vergleich zu der Präsidenten Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika. *Thèse dact.*, Kiel, 15 nov. 1920.
- KOESSLER, F. — Kaiser u. Reichspräsident. *Thèse dact.*, Erlangen, 16 juin 1922.
- LEHMEYER H. — Die rechtliche Stellung des deutschen Reichspräsidenten. *Thèse dact.*, Erlangen, 8 février 1921.
- MATTLATZKI, A. — Die Stellung des deutschen Reichspräsidenten im Vergleich zu der Stellung des Präsidenten der französischen Republik. *Thèse dact.*, Greifswald, 26 oct. 1920.
- MÖLLER, S. — Der Einfluss des Reichspräsidenten auf die Rechtssetzung. *Thèse dact.*, Königsberg, 31 mars 1921.
- MOLTKE, H. — Die Stellung des Reichspräsidenten bei der Reichsgesetzgebung. *Thèse dact.*, Würzburg, 19 juillet 1921.
- PUELLMANN, Gustav. — Der Reichspräsident und der Kaiser. *Thèse dact.*, Würzburg, 1920.
- REICHENBACH, A. — Die Rechtsstellung des Reichspräsidenten bei der Reichsverwaltung ? *Thèse dact.*, Leipzig, 24 février 1922.
- RICHARD W. — Die rechtliche Stellung des Reichspräsidenten. *Thèse dact.* Erlangen, 2 novembre 1922.
- ROETTER, H. — Die staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten. *Thèse dact.* Leipzig, 28 juillet 1923.
- ROSE, L. — Das Staatshaupt in der Republik unt. Berucks. D. Vereinigt. Staaten, Frankreich, d. Schweiz u. d. Deutschen Reiches. *Thèse dact.*, Würzburg, 18 juillet 1923.
- ROSSMAN L. — Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Reichspräsidenten. *Thèse dact.*, Marburg, 6 novembre 1920.
- RÜTKE F. — Die Stellung des Reichspräsidenten zur Reichsregierung. *Thèse dact.*, Halle, 9 septembre 1921.
- SCHEYER, O. — Der Präsident nach den Verfassungen der Vereinigten Staaten, Frankreichs und Deutschlands. *Thèse dact.*, Breslau, 23 décembre 1920.
- SCHIMMEL, J.-K. — Die Unverletzlichkeit der deutschen Monarchen, verglichen mit der Stellung des deutschen Reichspräsidenten und Berucks. d. Wesens d. beiden Staatsformel Monarchie u. Republik. Greifswald, 1921, 20 septembre. *Thèse.*
- SCHLESINGER, K. — Die Stellung der Staatshäupter zu den Parlamenten. *Thèse dact.*, Breslau, 30 juillet 1925.
- SCHROEPFER, F. — Die Teilnahme des Reichspräsident an der Reichsgesetzgebung. *Thèse dact.*, Leipzig, 5 mars 1923.
- SCHUMACHER, E. — Die rechtliche Stellung des Reichspräsidenten. *Thèse dact.*, Königsberg, 6 mai 1921.

- SCHUMBURG, E. — Kaiser u. Reichspräsident. *Thèse dact.*, Göttingen, 2 juillet 1923.
- SCHWINK, W. — Der Reichspräsident. *Thèse dact.*, Würzburg, 17 août 1922.
- SIEGERT, F.-R. — Das Verhältniss des Reichspräsidenten zum Reichskanzler. *Thèse dact.*, Breslau, 5 juillet 1923.
- WEISSER, G. — Die Stellvertretung des Reichspräsidenten. *Thèse*, Kiel, 1922.
- WELTMANN, K. — Kaiser u. Reichspräsident. *Thèse dact.*, Köln, 31 juillet.



IMPRIMERIE SPÉCIALE
DES
ÉDITIONS MÉCHELINCK



